

Ingo Peters

OSZE, NATO und EU im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung

„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, der europäische Integrationsprozess und die KSZE sind.“ (NATO 1991)¹

„Den Risiken und Herausforderungen, mit denen wir heute konfrontiert sind, ist ein einzelner Staat oder eine einzelne Organisation nicht gewachsen. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts haben wir große Anstrengungen unternommen, um eine neue Zusammenarbeit zwischen der OSZE und anderen internationalen Organisationen zu begründen. Wir bekennen uns zu einer noch engeren Zusammenarbeit zwischen den internationalen Organisationen, um die Ressourcen der internationalen Gemeinschaft bestmöglich nutzen zu können.“ (OSZE 1999)²

Ist das Problem inter-institutioneller Zusammenarbeit zwischen den europäischen Sicherheitsinstitutionen gelöst? Voranstehende Zitate sprechen dafür, dass mit der Einsicht der politisch Verantwortlichen in die bestehenden Probleme und ihrer Absicht, diese zu beseitigen, wichtige Voraussetzungen gegeben sind, einer Lösung der Probleme zumindest näher zu kommen. Gegen eine positive Antwort spricht, dass die zitierten politischen Erklärungen zunächst lediglich programmatische Absichtserklärungen, aber keine wirklichkeitsnahe Beschreibung tatsächlicher Zusammenarbeit der zahlreichen Sicherheitsinstitutionen in Europa waren. Die Zielbestimmung, „für politische und operative Kohärenz zwischen den vielen verschiedenen Gremien (...) die sich mit Sicherheit beschäftigen“,³ sorgen zu wollen, und die Ermunterung der Staats- und Regierungschefs an die OSZE, mit anderen Organisationen und Institutionen zusammenzuarbeiten und sich „um eine koordinierte

- 1 Kommuniqué der Ratstagung der NATO in Kopenhagen, 6./7. Juni 1991, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Bulletin (im Folgenden zitiert als Bulletin) 66/1991, S. 525-529, hier: S. 526, „Erklärung zu Mittel- und Osteuropa“, Absatz 3. Der Verfasser dankt Mechthild Kühne, Katrin Münch und Jana McKamey für ihre überaus hilfreiche Unterstützung bei der Erstellung dieses Beitrags.
- 2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 460 (Absatz 12). Alle OSZE-Dokumente sind auch Online verfügbar: <http://www.osce.org/docs>.
- 3 Ebenda.

Vorgehensweise zu bemühen, durch die Doppelgleisigkeit vermieden und der rationelle Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet wird“,⁴ zeigt vielmehr gleichzeitig die fortbestehenden, im vergangenen Jahrzehnt ungelöst gebliebenen Probleme.

Immerhin ging diese Analyse seitens der OSZE-Teilnehmerstaaten auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 mit der Formulierung eines konkreten Katalogs von Instrumenten und Mechanismen einher, die weiter gestärkt werden sollten⁵ und durch spezifische Formen der Zusammenarbeit im Zuge von Feldoperationen ergänzt wurden.⁶ Tatsächlich findet inter-institutionelle Zusammenarbeit von der politischen Leitungsebene bis hinunter zur Arbeitsebene in verschiedenen Formen und in großem Umfang statt. Dies dokumentiert der OSZE-Generalsekretär in seinem jährlichen Bericht über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet.⁷ Die zahlreichen regionalen und subregionalen Sicherheitsinstitutionen überschneiden sich in ihrer Mitgliedschaft bzw. in ihrem Teilnehmerkreis. Außerdem gleichen sie sich in den zugewiesenen Aufgaben, bei denen *Politikfelder* (Politik, Wirtschaft, Sicherheit), *allgemeine Funktionen* (Konsultationen und Dialog; Verhandlung, Entscheidung und Normensetzung; Implementierung; Monitoring und Anpassung) und *Problemfelder* (Aufgaben oder spezifische Funktionen) unterschieden werden können, wie es die Übersicht auf S. 440 zeigt. Daher bleibt es zwar grundsätzlich möglich, dass es anstatt zu Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zu Konkurrenz und Doppelarbeit, anstatt zu Synergieeffekten und rationalem Mitteleinsatz zu Reibungsverlusten und Mittelverschwendung kommt. Anstatt „*interlocking institutions*“ zeigen sich in der Praxis inter-institutioneller Zusammenarbeit in mehr oder weniger zahlreichen Fällen eher „*interblocking institutions*“.⁸ Angesichts des Ausma-

4 Beschlussdokument – Die Plattform für kooperative Sicherheit, in: ebenda, S. 474-476, hier: S. 476.

5 Vgl. ebenda, S. 475; im Absatz 4 sind folgende Formen der Zusammenarbeit genannt: „regelmäßige Kontakte, darunter auch Treffen; innerhalb eines ständigen Rahmens für Dialog, erhöhte Transparenz und praktische Zusammenarbeit, darunter die Benennung von Verbindungsoffizieren oder Kontaktstellen; gegenseitige Vertretung bei entsprechenden Treffen; und sonstige Kontakte, die geeignet sind, die Instrumente jeder Organisation zur Konfliktverhütung besser kennen zu lernen“.

6 Vgl. ebenda, S. 476; im Absatz 6 werden hierfür genannt: „regelmäßiger Informationsaustausch und regelmäßige Treffen, gemeinsame Bedarfserhebungsmissionen, Dienstzuteilung von Experten anderer Organisationen zur OSZE, Bestellung von Verbindungspersonen, Entwicklung gemeinsamer Projekte und Feldoperationen und gemeinsame Schulungsbemühungen“.

7 Vgl. z.B. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Der Generalsekretär, Jahresbericht 2001 über das Zusammenwirken zwischen Organisationen und Institutionen im OSZE-Gebiet (1. November 2000-31. Oktober 2001), unter: http://www.osce.org/docs/german/misc/anrep01g_org.pdf. Siehe zu früheren Phasen der Zusammenarbeit u.a.: 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. 417-434.

8 Vgl. Uwe Nerlich, Das Zusammenwirken multilateraler Institutionen: Neue Optionen für kollektive Verteidigung und internationale Friedensmissionen, in: Bernard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit?, Baden-Baden 1994, S. 283-304, hier: S. 285, insbesondere Fußnote 3.

Bei praktizierter Zusammenarbeit der Institutionen können weiterhin auftretende Probleme aber als „natürliche“ Defizite, als eine unvermeidbare Alltagserscheinung qualifiziert werden, deren Ursachen und Gründe im Einzelfall identifiziert und behoben werden müssten. Die politische Praxis spricht zwei Jahre nach dem Gipfeltreffen von Istanbul also trotz verbleibender Probleme in Einzelfällen im Allgemeinen für eine positive Antwort auf die Eingangsfrage.

Ein Kontrapunkt zu den angesprochenen positiven Entwicklungen ist indes auf der Ebene der institutionellen Entwicklung der *einzelnen* Organisationen zu finden. Sie bilden keine statische Basis, auf der die Problematik inter-institutioneller Zusammenarbeit politisch und funktional angemessen bearbeitet werden kann, sondern sie unterliegen selbst einer ungleichzeitigen und nicht notwendig kontinuierlichen institutionellen Entwicklung. Die an den Organisationen beteiligten Staaten nehmen die sicherheitspolitischen Probleme in Europa unterschiedlich wahr, und es bestehen meist unterschiedliche Ansichten über die geeigneten Antworten auf kollektive Herausforderungen, also darüber, welche Institution(en) sowie Mittel und Instrumente zur kollektiven Problembearbeitung jeweils angemessen sind. Darüber hinaus wird die Präferenz für die Nutzung oder für die Entwicklung der verschiedenen Institutionen jeweils davon bestimmt werden, welche Aussichten eine Regierung für die Durchsetzung eigener Ziele, Werte und Interessen mit der jeweiligen Institution verbindet. Das Institutionen-Netzwerk entsteht und entwickelt sich daher nicht allein aufgrund des Kriteriums funktionaler Problemlösung, sondern im Zuge eines zwischenstaatlichen Verhandlungsprozesses. Als Ergebnis werden den verschiedenen Institutionen bei teildentischer Mitgliedschaft Politikfelder und allgemeine Funktionen (verbunden mit unterschiedlichen Kompetenzen) für die verschiedenen Problemfelder (spezifische Funktionen) zugewiesen und in verschiedenen Formen (Organe, Entscheidungsverfahren, Instrumente etc.) institutionalisiert.⁹ Die Schnittmengen in den einzelnen institutionellen Kategorien sowie die Verschränkungen zwischen den Institutionen werden somit insgesamt vergrößert. Hierdurch erhöhen sich wiederum die Anforderungen an die angestrebte inter-institutionelle Zusammenarbeit.

Diese Problemsicht führt zu zwei *erkenntnisleitenden Fragen*: Welche institutionellen Entwicklungen kennzeichnen die OSZE, die NATO und die EU als die größten und wichtigsten europäischen Sicherheitsinstitutionen? Welche Folgen haben diese institutionellen Entwicklungen in der Zusammenschau für die Problematik der inter-institutionellen Zusammenarbeit und vor allem für die Rolle der OSZE im Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen? Die politisch deklamierte Rollenverteilung zwischen den Sicherheitsin-

9 Vgl. zum Zusammenhang zwischen institutionellen Funktionen und Formen: Helga Haftendorn, Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hrsg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung. Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1997, S. 11-34.

stitutionen sieht laut Europäischer Sicherheitscharta und der Plattform für kooperative Sicherheit vor, dass die OSZE eine „integrative Schlüsselrolle“ spielen und ein „flexible[r] Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit“ sein kann und dass es nicht beabsichtigt ist, eine „Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen“.¹⁰

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen hingegen, dass diese deklarierte Rollenverteilung im Zuge der institutionellen Evolution der einzelnen Organisationen *de facto* ins Gegenteil verkehrt wird. Ergebnis ist eine ausgeprägte Dominanz der NATO und der EU, eine erhöhte politische Flexibilität hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten und des tatsächlichen Einsatzes der vorhandenen Sicherheitsorganisationen sowie eine gegenläufige Entwicklung der formalen und operativen Ausweitung der Aufgaben der NATO und der EU einerseits bei paralleler operativ verstärkter Spezialisierung der OSZE und deren relativer Marginalisierung andererseits.

Im Folgenden werden die Ergebnisse (nicht der Verhandlungsprozess) der institutionellen Evolution der drei großen europäischen Sicherheitsorganisationen, also der NATO, der EU und der OSZE, seit 1995 systematisch anhand oben genannter Institutionalisierungskriterien skizziert, ohne dass in diesem Rahmen ein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden könnte.¹¹

Die Entwicklung der NATO: Erweiterung, Out-of-area-Krisenmanagement und kooperative Sicherheitsfunktionen

Das Ende des Ost-West-Konflikts und die Auflösung der Sowjetunion veränderten das sicherheitspolitische Umfeld der NATO und deren *raison d'être* fundamental. Trotz der Beseitigung unmittelbarer militärischer Bedrohung blieben zahlreiche sicherheitspolitische Risiken, welche die NATO für ihre traditionellen 16 Mitgliedstaaten weiterhin als Rückversicherung attraktiv machten. Auch die neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa (MOE-Staaten) waren bemüht, ihre neu gewonnene politische Unabhängigkeit sicherheitspolitisch abzusichern, und strebten ab 1990 nach Mitgliedschaft in der NATO. Angesichts der negativen Haltung zunächst der Sowjetunion und später Russlands zur Erweiterung der westlichen Allianz,¹² womöglich bis an die eigenen Staatsgrenzen, reagierte die NATO zwar grundsätzlich positiv,

10 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), S. 460.

11 In der Übersicht und im Text werden die offiziellen Abkürzungen für folgende europäische Sicherheitsorganisationen verwendet: Economic Commission for Europe (ECE), Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), United Nations Commission on Human Rights (UNCHR), Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), Konfliktverhütungszentrum (KVZ), Forum für Sicherheitskooperation (FSK), Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat (EAPR), Partnership for Peace (PfP), Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP).

12 Vgl. Frank Umbach, Rußland und NATO-Osterweiterung – Integration, Kooperation oder Isolation?, in: Osteuropa 4-5/2001, S. 423-440.

aber mit Rücksicht auf die Beziehungen zu Moskau zurückhaltend, was die Reformstaaten oft als Hinhaltetaktik betrachteten. Zunächst wurde lediglich der politische Dialog bzw. die sicherheitspolitische Kooperation mit den MOE-Staaten durch den Nordatlantischen Kooperationsrat (NAKR, gegründet Dezember 1991) und das Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP, Januar 1994) institutionalisiert, um die politische Transformation in den Reformstaaten und deren Militärapparate zu unterstützen. Nach oft kontroverser interner Debatte wurden 1997 Beitrittsverhandlungen mit Polen, Tschechien und Ungarn aufgenommen, die schließlich auf dem Washingtoner Jubiläumsgipfel im April 1999 in die erste NATO-Erweiterung nach der historischen Zäsur von 1990 mündeten. Gleichzeitig blieb die NATO ausdrücklich für Neumitglieder offen und führte Verhandlungen mit zehn weiteren Kandidaten, von denen auf dem Prager Gipfel im November 2002 sieben zum Beitritt eingeladen wurden, der bis 2004 vollzogen werden soll.¹³

Der interne Reformprozess führte im Lichte des veränderten Sicherheitsumfeldes zu einer Neuformulierung „grundlegender Aufgaben des Bündnisses“. Im neuen strategischen Konzept der Allianz von 1990 und ebenso von 1999 werden zwar weiterhin die traditionellen Aufgaben Abschreckung und Verteidigung als Kernfunktion der NATO aufrechterhalten. Der zentrale Unsicherheitsfaktor war jedoch nicht mehr eine direkte militärische Bedrohung, sondern sicherheitspolitische Risiken (Migration, Terrorismus, Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen etc.), so dass nicht länger die kollektive Verteidigung, sondern die neuen Aufgabenfelder *Out-of-area*-Krisenmanagement und kooperative Sicherheitspolitik maßgeblich die Entwicklung des Bündnisses prägten.¹⁴

Für die neuen Krisenmanagementaufgaben besonders bedeutsam ist das 1994 eingeführte Konzept Alliiertes Streitkräftekommando (*Combined Joint Task Forces*, CJTF), die für zukünftige multinationale Krisenoperationen außerhalb des NATO-Gebiets in Zusammenarbeit zunächst mit der WEU und darüber hinaus interessierten Staaten, später dann auch mit der EU gedacht waren.¹⁵ Diese Möglichkeit von Einsätzen außerhalb des NATO-Gebiets von

13 Vgl. Karl-Heinz Kamp, Die Fortsetzung der NATO-Osterweiterung: Politische Stabilitätsförderung zulasten militärischer Handlungsfähigkeit?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/2002, S. 31-38. Eingeladen worden sind Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, die Slowakei und Slowenien, während Albanien, Kroatien und Mazedonien zwar am NATO Membership Action Plan teilgenommen haben, aber zunächst nicht zum Beitritt eingeladen wurden. Vgl. Prager Gipfelerklärung der Staats- und Regierungschefs auf dem Treffen des Nordatlantikrats in Prag am 21. November 2002, Absatz 2, in: NATO Press Release 2002(127), 22. November 2002, unter: <http://www.nato.int/docu/other/de/2002/p02-127d.htm>.

14 Zu den politischen Hintergründen vgl. Helga Haftendorn, Herausforderungen an die europäische Sicherheitsgemeinschaft. Vom Harmel-Bericht zur Erklärung von Rom: Ein neuer Konsens über die künftigen Aufgaben der Allianz?, in: Schweizer Monatshefte 6/1992, S. 473-487; Karl-Heinz Kamp, Das neue Strategische Konzept der NATO, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/1999, S. 19-25.

15 Vgl. Rafael Estrella, CJTF and NATO Reform, in: North Atlantic Assembly, Brussels, Defence and Security Committee General Report, AN 230 DSC (96) 8, sowie Mario da

„Staaten, die wollen und können“ („*coalitions of the willing and able*“), verbesserte die politische Flexibilität im Krisenfall. Praktische Erfahrungen sammelte die NATO mit diesem Konzept in Bosnien, Albanien und dem Kosovo. In Bosnien blieb die NATO als Führungsmacht der *Stabilization Force* (SFOR), an der sich neben den 16 NATO-Mitgliedern 19 weitere Staaten beteiligten, zentraler Akteur bei der Umsetzung des Dayton-Abkommens von 1995. Dabei ging es vor allem um die militärische Absicherung des Wiederaufbaus, der Demokratisierung und der von der OSZE organisierten Wahlen.¹⁶

Im Kosovo bzw. in Rest-Jugoslawien (Serbien und Montenegro) führte die NATO erstmals in ihrer Geschichte unter Führung der USA einen „heißen“ Krieg und übernahm nach der Niederlage Belgrads die Führung bei der von den Vereinten Nationen mandatierten militärischen Absicherung des Wiederaufbaus im Rahmen der multinationalen Schutztruppe *Kosovo Force* (KFOR).¹⁷ Allerdings spielte hier die Kontaktgruppe – eine informelle Institution, die in diesem Fall aus den USA, Russland, Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Italien bestand – eine zentrale Rolle, vor allem bei der politischen Entwicklung und Absicherung der Friedensregelung.¹⁸ Eine neuer „Lackmustest“ für die Bedeutung der NATO war der Terroranschlag auf das *World Trade Center* in New York am 11. September 2001, der zu der in historischer Perspektive unerwarteten Situation führte, dass der Bündnisfall zugunsten des Beistands für die USA ausgerufen wurde. Washington nahm die Hilfe der Verbündeten und des Bündnisses jedoch nur selektiv an.¹⁹

Wichtige Grundlagen für diesen neuen Aufgabenschwerpunkt der NATO waren die Reform der Militärstrategie (einschließlich der Nuklearstrategie), die Verminderung und Umstrukturierung der Streitkräfte sowie schlankere Kommandostrukturen. Hierzu sind seit 1992 in mehreren Wellen nahezu regelmäßig alle zwei Jahre neue Beschlüsse gefasst worden, die jedoch nicht immer vollständig umgesetzt wurden. In Prag wurde im November 2002 daher mit der *NATO Response Force* (NRF) auf amerikanisches Drängen eine neue Initiative gestartet, eine technologisch fortschrittlich ausgerüstete, flexible Kriseneingreiftruppe im Umfang von 21.000 Mann aufzustellen, die bis Oktober 2006 voll einsetzbar sein soll. Geplant ist auf der Grundlage des

Silva, Die Umsetzung des Konzepts der alliierten Streitkräftekommandos, in: NATO Brief 4/1998, S. 16-19.

- 16 Vgl. Sari van Heemskerck Pilis-Duvekot, SFOR: A Transatlantic Coalition for Peace, in: North Atlantic Assembly, Brussels, Defence and Security Committee, Oktober 1997, AP 212 DSC/DC (97) 4.
- 17 Vgl. für eine kritische Beurteilung H. Ivo Daalder/Michael O'Hanlon, Unlearning The Lessons of Kosovo, in: Foreign Policy 116/1999, S. 128-139.
- 18 Vgl. Albrecht Schnabel, Political Cooperation in Retrospect: Contact Group, EU, OSCE, NATO, G-8 and UN Working toward a Kosovo Settlement, in: Kurt R. Spillmann/Jochim Krause (Hrsg.), Kosovo: Lessons Learned for International Cooperative Security, Bern u.a. 2000, S. 21-44.
- 19 Vgl. für eine positive Beurteilung der NATO-Zusammenarbeit nach „9/11“: Philip Gordon, NATO After 11 September, in: Survival 4/2001, S. 89-106.

CJTF-Konzepts eine permanente Eingreiftruppe („Expeditionskorps“), deren Bausteine auf nationaler Ebene vorgehalten werden, die für Einsätze „wo immer nötig“ auf Beschluss des NATO-Rats eingesetzt werden kann.²⁰

Die zweite neue „spezifische Funktion“ der NATO, „Partnerschaft, Dialog und Zusammenarbeit“, wurde durch die Einrichtung des Euro-Atlantischen Partnerschaftsrats (EAPR) im Mai 1997 intensiviert, der den NAKR ablöste und zugleich als ein „übergreifende[r] Rahmen für politische und sicherheitsrelevante Konsultationen“ das PfP-Programm einbezog. Die inhaltliche Tagesordnung des NAKR war von Anfang an neben anderen *Soft-security*-Fragen vor allem auf Friedensmissionen (*Peacekeeping*) abgestellt gewesen. Das Arbeitsprogramm 1998-2000 der 46 Teilnehmerstaaten (19 NATO-Staaten und 27 Partner) weist neben spezifisch militärischen bzw. militärpolitischen Fragen viele Themen auf, die auch auf der OSZE-Agenda zu finden sind. Im Rahmen des PfP-Programms stehen hingegen vorwiegend Fragen an der Schnittstelle zivil-militärischer Beziehungen auf der Tagesordnung (z.B. Verteidigungsplanung und -haushalt, Verteidigungspolitik und -strategie, demokratische Kontrolle von Streitkräften und Verteidigungsstrukturen).²¹

Im EAPR entstand eine an die NATO angelehnte umfassende Komiteestruktur bis hin zu operativen Organen wie dem *Euro-Atlantic Disaster Response Co-ordination Centre* (EADRCC) und einer *Euro-Atlantic Disaster Response Unit* (EADRU). Somit ist der EAPR zu einer Institution geworden, in deren Rahmen Konsultationen und Expertentreffen stattfinden, Entscheidungen getroffen werden und zusätzlich operative Instrumente zu deren Implementierung geschaffen wurden.²² Die Entscheidungsfindung im Rahmen des EAPR ist einerseits strukturell problematisch, weil die NATO den einzelnen Partnern im PfP-Programm mit einer vorabgestimmten und daher geschlossenen Position (19+1) gegenübertritt. Andererseits handelt es sich außerhalb der PfP um eine sehr flexible Organisation, denn der Rat kann als Gesamtplenium

20 Vgl. Prager Gipfelerklärung, a.a.O. (Anm. 13), Absatz 4; Eine neue Gestalt der Nato, in: FAZ vom 20. November 2002. Siehe dazu auch die Beiträge unter Fußnote 14 sowie Karl Feldmeyer, Bei der Suche nach einer neuen Struktur des Nato-Bündnisses geht es vor allem um Einfluß, in: FAZ vom 5. August 1999.

21 Im Rahmen des EAPR gehören dazu: politische Planung, Rüstungskontrolle, Abrüstung und Non-Proliferation, Implementierung von Rüstungskontrollabkommen, internationaler Terrorismus, Fragen der Verteidigungsökonomie, Herausforderungen an moderne Gesellschaften, Information, zivile Notfallplanung sowie Katastrophenhilfe und -vorsorge; vgl. Action Plan of the Euro-Atlantic Partnership Council for 1998-2000, NATO Press Release (98)2. Ergänzende Tagesordnungspunkte, die nicht ausdrücklich im offiziellen Aktionsplan erscheinen, umfassen z.B. Konfliktprävention, VBM, verteidigungsbezogene Umweltfragen, Bosnien, Kosovo, SFOR, regionale Sicherheitszusammenarbeit in Südosteuropa und im Kaukasus und Rahmen für Zusammenarbeit beim humanitären Minenräumen sowie *Ad-hoc*-Arbeitsgruppen zur Kontrolle des Transfers von Kleinwaffen; vgl. NATO Parliamentary Assembly, Political Committee, A Better Peace: The Co-operation and Collective Security Fusion of OSCE and NATO in the New Europe, in: Report AS 278 PC/TER (99)2, Brüssel 1999, Absätze 35 und 36.

22 Vgl. ebenda, Absätze 35, 38 und 45. Die zunehmende politische Bedeutung von EAPR/PfP wird nicht zuletzt daran deutlich, dass fast alle Partner ihre Verbindungsbüros beim NATO-Hauptquartier in diplomatische Vertretungen umgewandelt haben. Vgl. ebenda, Absatz 36.

oder als Teilplenum der an den jeweiligen Fragen interessierten bzw. an Friedensunterstützungsmissionen beteiligten Mitgliedstaaten tagen. *Coalitions of the willing* können also wiederum Blockaden durch „widerspenstige“ Staaten verhindern.

Im Bereich kooperativer Sicherheit ist die NATO außerdem in Bezug auf Russland, die Ukraine, die Mittelmeerränder (Mittelmeerdialog) und Südosteuropa (Südosteuropa-Initiative) engagiert.²³ Nicht zuletzt in dem Interesse, die Aufnahmeverhandlungen mit Polen, Tschechien und Ungarn politisch abzufedern, war die im Mai 1997 in Paris unterzeichnete „Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation“ wichtig. Ein Ständiger Gemeinsamer Rat für Konsultation, Koordination und für gemeinsame Entscheidungen und gemeinsames Handeln in Sicherheitsfragen von beiderseitigem Interesse wurde geschaffen. Die tatsächliche Bedeutung dieses Rates blieb jedoch weit hinter den Erwartungen zurück,²⁴ vor allem weil sich Russland stets einer geschlossenen NATO-Position gegenüber sah (19+1-Modus), so dass sich für Moskau kaum Handlungsspielraum gegenüber der NATO eröffnete. Im Lichte der Antiterrorismuskalition gewann die sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Moskau nach dem 11. September 2001 aus Sicht der USA und der Westeuropäer zusätzlich an Bedeutung, so dass auf beiden Seiten Interesse bestand, deren institutionelle Form zu reformieren. Im Mai 2002 wurde der NATO-Russland-Rat neu eingerichtet, in dem die individuellen Allianzpartner mit Russland auf der Grundlage von Gleichheit und Konsens („auf gleicher Augenhöhe“) für Konsultationen, Entscheidungen und operative Kooperation zu Sicherheitsfragen von gemeinsamem Interesse zusammenkommen.

Zusammenfassend ist die institutionelle Entwicklung der NATO zum einen durch erhebliche Ausweitung der Mitgliedschaft des Bündnisses selbst (von 16 auf 19 und schließlich auf 26 Staaten) sowie im Rahmen von EAPR und PfP, an denen jeweils 46 Staaten beteiligt sind, gekennzeichnet. Zum zweiten ist bei den Problemfeldern bzw. spezifischen Funktionen ein relativer Bedeutungsverlust der traditionellen Bündnisfunktion der kollektiven Verteidigung zugunsten kooperativer Sicherheitsfunktionen und von *Out-of-area*-Krisenmanagement festzustellen. Und zum dritten scheint die Flexibilisierung der Entscheidungsfindung und operativen Zusammenarbeit im Rahmen von CJTF, EAPR und der NRF-Initiative – so diese denn in die Tat umgesetzt wird – eine politisch und funktional wichtige institutionelle Entwicklung, durch die die Handlungsfähigkeit und die relative Bedeutung der

23 Vgl. <http://www.nato.int/pfp/partners.htm>.

24 Vgl. Grundakte über gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation vom 27. Mai 1997, in: Bulletin 43/1997, S. 449-453. Mit der Ukraine schloss die NATO ein vergleichbares Konsultations- und Kooperationsabkommen, siehe: Charta über eine ausgeprägte Partnerschaft zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Ukraine vom 9. Juli 1997, in: Bulletin 64/1997, S. 771-774.

NATO im Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen maßgeblich mitbestimmt werden.

Die Entwicklung der Europäischen Union: neue sicherheitspolitische Dimensionen von „Erweiterung und Vertiefung“²⁵

Der historische Umbruch von 1989/1990 stellte auch die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten vor neue Herausforderungen, verbunden mit der Notwendigkeit institutioneller Anpassungen. Dem Wunsch der MOE-Staaten zur „Rückkehr nach Europa“ durch Aufnahme in die Europäische Gemeinschaft wurde zunächst zwar vor allem mit deren klassischem wirtschaftspolitischen Instrumentarium im Rahmen wirtschaftlicher und finanzieller Hilfe für den Um- und Aufbau neuer wirtschaftlicher Strukturen (z.B. PHARE-Programm), politisch aber mit Zurückhaltung begegnet. Spätestens mit den Verhandlungen der Europa-Abkommen mit zwölf Staaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien, Slowakei, Ungarn, Slowenien, Rumänien, Bulgarien, Malta, Zypern) einerseits, mit denen auch Demokratisierungsmaßnahmen verbunden wurden und in denen ausdrücklich eine Perspektive zur Aufnahme in die EG/EU erwähnt wurde, und den Verträgen über Partnerschaft und Zusammenarbeit mit den Nachfolgestaaten der Sowjetunion andererseits wurde zweierlei deutlich: zum einen der umfassende wirtschaftliche und politische Charakter des EG/EU-Engagements und zum zweiten die Beschränkung der Kandidaten auf die MOE- und die baltischen Staaten.²⁶ Weitgehend unproblematisch war zunächst die Aufnahme der drei ehemaligen neutralen Staaten Österreich, Schweden und Finnland zum 1. Januar 1995. Schwieriger gestalteten sich hingegen die Verhandlungen mit den neuen Demokratien, von denen zehn auf dem Kopenhagener Ratstreffen (Dezember 2002) ein konkretes Aufnahmeangebot erhielten und voraussichtlich im Jahre 2004 aufgenommen werden. Die Verhandlungen mit Rumänien und Bulgarien werden hingegen weitergehen, und mit der Türkei sind solche erst für 2005 in Aussicht gestellt worden. Für 2004 ist also maximal eine EU der 25 zu erwarten.²⁷

Die Zuständigkeiten der EU im Politikfeld Sicherheit wurden durch die Verträge von Maastricht (1993), Amsterdam (1997) und Nizza (2001) stufenweise erheblich ausgeweitet. Die 1993 eingeführte Gemeinsame Außen- und

25 Hier wird die Diskussion über eine mögliche Weiterentwicklung der GASP/ESVP im Zuge des Europäischen Konvents nicht berücksichtigt, da dessen Beschlüsse bzw. Vorschläge noch ausstehen.

26 Vgl. Jackie Gower, EU policy to central and eastern Europe, in: Karen Henderson (Hrsg.), Back to Europe, London 1999, S. 3-22.

27 Vgl. Daniel Brössler, Schmerzen des Wachstums. Die Beitrittsgespräche gehen in die heiße Phase und werden durch Themen wie Landwirtschaft und Finanzen immer schwieriger, in: Süddeutsche Zeitung vom 3./4. August 2002; Christian Wernicke, Von Kopenhagen nach Kopenhagen, in: Süddeutsche Zeitung vom 11. Dezember 2002.

Sicherheitspolitik (GASP) wurde 1997²⁸ um die Petersberger Aufgaben (humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, friedenserhaltende Aufgaben sowie Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung, einschließlich friedensschaffender Maßnahmen) erweitert, wenn auch eine gemeinsame Verteidigung weiterhin aus der GASP ausgeklammert blieb. Die „schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, die zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte“, wenn dies der Europäische Rat zukünftig beschließen würde, blieb Zukunftsmusik.

Einen neuen Akzent setzten die EU-Staaten auf ihren Ratstreffen in Köln (Juni 1999) und Helsinki (Dezember 1999): Unter dem Dach der GASP richteten sie die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) ein. Auslöser hierfür waren die negativen Erfahrungen mit den eigenen Fähigkeiten in Bosnien und im Kosovo, die bereits 1998 zur französisch-britischen Initiative von Saint Malo zur Stärkung der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik geführt hatten. Darin betonten beide Regierungen, dass die Europäische Union „(...) in der Lage sein [muss], ihre Rolle auf der internationalen Bühne voll und ganz zu spielen“, wofür auf „intergouvernementaler Grundlage“ eine „autonome Handlungsfähigkeit“ und „glaubwürdige militärische Kräfte“ notwendig seien, um auf internationale Krisen reagieren zu können. Die hierfür erforderlichen Strukturen sollten ohne unnötige Doppelungen geschaffen werden sowie nationale und multinationale europäische Mittel außerhalb der NATO genutzt werden können, obgleich die NATO „die Grundlage der kollektiven Verteidigung ihre Mitglieder“²⁹ bleiben sollte. In Köln und Helsinki wurden diese Grundsätze und Ziele von den übrigen EU-Staaten übernommen. Bis 2003 sollen die für die Umsetzung der Petersberger Aufgaben notwendigen militärischen Kapazitäten geschaffen werden: 60.000 Soldaten sollen als Krisenreaktionskräfte binnen 60 Tagen für ein Jahr zur Verfügung stehen („headline goals“). Besonders wichtig ist hier, dass die EU-Krisenreaktionskräfte nur dann zum Einsatz kommen sollen, wenn die NATO sich als Ganzes nicht engagiert, was dem Bündnis *de facto* eine Veto-Position bzw. ein „Erstzugriffsrecht“ einräumt.³⁰

28 Vgl. Elfriede Regelsberger/Mathias Jopp, Und sie bewegt sich doch! Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach den Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags, in: *Integration* 4/1997, S. 255-263. Melanie Piepenschneider, Die Positionen der Mitgliedsstaaten und EU-Organe im Überblick. Standpunkte, Spielmaterial, Sprengsätze, in: Mathias Jopp/Otto Schmuck (Hrsg.), *Die Reform der Europäischen Union. Analysen – Positionen – Dokumente zur Regierungskonferenz 1996/97*, Bonn 1996, S. 75-100.

29 Französisch-britisches Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 4. Dezember 1998 in St. Malo, Erklärung über die europäische Verteidigung, in: *Internationale Politik* 2-3/1999, S. 127f. Dieses Dokument war ein Kompromiss, in dem die Betonung der Autonomie der EU und der GASP von der NATO der französischen Position, die Betonung der Verbindung zwischen der EU und der NATO und vor allem, dass diese Möglichkeiten dann angewendet werden sollten, „wenn die Allianz als Ganzes nicht betroffen ist“, hingegen der britischen Position näher standen. Vgl. Jolyon Howorth, *Britain, France and the European Defence Initiative*, in: *Survival* 2/2000, S. 33-55, hier: S. 44.

30 Anhang III zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Köln, 3. und 4. Juni 1999: „(...) die Union [muss] die Fähigkeit zu autonomem Handeln, gestützt auf glaubwürdige militärische Fähigkeiten, sowie die Mittel und die Bereitschaft besitzen, dessen

Auf den folgenden Ratsreffen wurde vereinbart, die militärischen Krisenmanagementkapazitäten um eine zivile Komponente zu ergänzen. Zu diesem Zweck sollen 5.000 Polizisten verfügbar gehalten sowie Expertenpools für den Aufbau von Verwaltungen und Justizapparaten gebildet werden.³¹ Diese Pläne unterstützten das im April 2001 vorgelegte Dokument der Europäischen Kommission zur Konfliktprävention. Darin wurde ausdrücklich ein „integrierter Ansatz“ propagiert, durch den „strukturelle Stabilität“ hergestellt und die Ursachen von Konflikten an den Wurzeln bekämpft werden sollen, beispielsweise durch Maßnahmen zur Förderung ökonomischer Entwicklung, von Demokratie und der Achtung der Menschenrechte sowie tragfähiger politischer Strukturen.³²

Problematisch für die praktische Relevanz der EU in diesen neuen Problemfeldern bleiben vorerst die tatsächlich verfügbaren militärischen und zivilen Mittel für die anvisierten Krisenmanagementaufgaben. Das mangelhafte rüstungswirtschaftliche Potenzial und die weiterhin stagnierenden oder schrumpfenden Verteidigungshaushalte der meisten EU-Staaten schränken die tatsächliche Fähigkeit erheblich ein, in diesem Bereich nicht nur autonom zu entscheiden, sondern auch autonom operativ tätig zu werden. Ein wichtiger Fortschritt zur Behebung der Defizite ist zum einen die Lösung der Blockade Griechenlands und der Türkei in der Frage, ob und unter welchen Bedingungen die EU auf NATO-Kapazitäten zurückgreifen kann. Zum zweiten wächst das Problembewusstsein der europäischen Regierungen für diese Frage und lässt hoffen, dass zukünftig zwar nicht notwendig mehr Mittel für Beschaffungsmaßnahmen zur Verfügung stehen, dass aber die verfügbaren Mittel effizienter eingesetzt werden.³³

Für die Aktionsfähigkeit der EU war weiterhin wichtig, dass angesichts der unterschiedlichen Kompetenzen des Rates (GASP) und der Kommission (Außenwirtschaft und Entwicklungspolitik) beide Organe mit dem Amsterdamer Vertrag einem Kohärenzgebot unterstellt und die intergouvernementale und die supranationale Dimension des Politikfeldes im Sinne eines „ein-

Einsatz zu beschließen, um – unbeschadet von Maßnahmen der NATO – auf internationale Krisensituationen zu reagieren.“ Unter: http://europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_de.htm#a3. Vgl. auch: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat Helsinki am 10. und 11. Dezember 1999: „Der Europäische Rat unterstreicht seine Entschlossenheit, die Union in die Lage zu versetzen, autonom Beschlüsse zu fassen und in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht einbezogen ist, als Reaktion auf internationale Krisen EU-geführte militärische Operationen einzuleiten und durchzuführen.“ Unter: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99_de.htm.

31 Vgl. Anlage VI der Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates am 19. und 20. Juni 2000 in Feira/Portugal sowie die Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Göteborg vom 15. und 16. Juni 2001, Absatz V.

32 Vgl. European Commission, Communication from the Commission on Conflict Prevention, COM (2001) 211 final, Brüssel, S. 10.

33 Vgl. Christian Wernicke, Krisentruppe nimmt Gestalt an, in: Süddeutsche Zeitung vom 14./15. Dezember 2002; Katia Vlachos-Dengler, Getting there: building strategic mobility into ESDP, Paris 2002, Institute for Security Studies, Occasional Papers 38/2002; François Heisbourg, European Defence: Making it work, Paris 2000, in: Institute for Security Studies, Chaillot Papers 42/2000.

heitlichen institutionellen Rahmens“ vertraglich zusammengeführt wurden. Mit dem Instrument der Gemeinsamen Strategien kann der Europäische Rat grundsätzliche Positionen und Politiken der EU im Konsens festlegen, zu deren Konkretisierung der Rat weiterhin Gemeinsame Standpunkte und Gemeinsame Aktionen beschließen kann. Dabei werden Beschlüsse im Rat einstimmig, deren Umsetzung bzw. Durchführung jedoch mit qualifizierter Mehrheit abgestimmt. Ein Veto aufgrund wichtiger nationaler Interessen bleibt entsprechend dem Luxemburger Kompromiss (1966) zwar möglich, Enthaltungen können einen Beschluss und dessen Umsetzung jedoch nicht mehr verhindern („konstruktive Enthaltung“). Hier zeigt sich also eine Flexibilisierung in der Entscheidungsfindung, die der Handlungsfähigkeit grundsätzlich zugute kommen könnte. Diese Hoffnung verbindet sich auch mit der Ausweitung des Instruments der „verstärkten Zusammenarbeit“ auf die GASP, die im Vertrag von Nizza (Dezember 2001) beschlossen wurde. Auch danach unterliegen Beschlüsse über militärische oder verteidigungspolitische Maßnahmen – also die ESVP – jedoch weiterhin dem Konsens. Daher ist zwar ein Einstieg in eine größere Flexibilität erreicht worden, deren konkrete Bestimmungen *de facto* die operative Effektivität jedoch kaum steigern dürften.³⁴

Die Sichtbarkeit und Effizienz der GASP verbesserten sich durch den bereits im Amsterdamer Vertrag geschaffenen Posten des Generalsekretärs des Rates, der gleichzeitig als Hoher Vertreter für die GASP fungiert. Obwohl dessen Aufgaben formal auf Zuarbeiten für den Rat beschränkt blieben, so dass er keinesfalls mit einem „EU-Außenminister“ gleichgesetzt werden kann, hat der erste Inhaber dieses Postens, der ehemalige NATO-Generalsekretär Javier Solana, seit 1999 zweifellos maßgeblich zum Erreichen der gesetzten Ziele beigetragen. Er bildet zusammen mit der jeweiligen Präsidentschaft und dem Kommissionsvertreter für Außenbeziehungen die neuformierte Troika. Zudem führt er die neue Strategieplanungs- und Frühwarn Einheit. Insgesamt wurde die Institutionalisierung der GASP also vertieft, ohne dass dadurch eine Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik erfolgte. Im Zuge der Einführung der ESVP ist zusätzlich eine neue Ratsstruktur (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, Militärausschuss, Militärstab, Ausschuss für zivile Aspekte des Krisenmanagements etc.) geschaffen worden.³⁵ Präventives Krisenmanagement und den Wiederaufbau nach Konflikten hat die EG/EU traditionell mit wirtschaftlichen und diplomatischen Mitteln vielfach direkt oder indirekt über die Kommission betrieben bzw. unterstützt. Für die wirtschaftlichen Mittel (Pfeiler I) – bei Sanktionen ebenso wie bei Hilfs-

34 Vgl. Elfriede Regelsberger, Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach „Nizza“ – begrenzter Reformeifer und außervertragliche Dynamik, in: *Integration* 2/2001, S. 156-166, hier: S. 159-161; Antonio Missiroli, CFSP, Defence and Flexibility, Paris 2000, Institute for Security Studies, Chaillot Papers 38/2000.

35 Vgl. Jolyon Howorth, European Defence and the Changing Politics of the EU: Hanging Together or Hanging Separately?, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2001, S. 765-789, hier: S. 770.

programmen – spielen diese eine zentrale Rolle.³⁶ Bereits 1993 hatten die damals zwölf EU-Staaten als Vorbereitung auf die EU-Erweiterung den Europäischen Stabilitätspakt ins Leben gerufen, in dessen Rahmen ein Netz miteinander verwobener bilateraler und multilateraler völkerrechtlicher Verträge über gutnachbarliche Beziehungen, einschließlich Minderheiten- und Grenzfragen, geknüpft wurde. Teilnehmer an den Verhandlungen waren wiederum zunächst nur die MOE- und die baltischen Staaten, während die anderen KSZE-Staaten als Beobachter teilnahmen und später in die Verhandlungen einbezogen werden sollten. Das Ergebnis war ein umfangreiches Vertragspaket, das der OSZE 1995 zur Überwachung übergeben wurde.³⁷

Diesem Muster folgt der ebenfalls auf dem Kölner EU-Gipfel 1999 von der EU initiierte Stabilitätspakt für Südosteuropa. In dessen Rahmen nehmen mehr als 40 Staaten an drei „Arbeitstischen“ (Demokratisierung und Menschenrechte; wirtschaftlicher Wiederaufbau, wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit; Sicherheitsfragen) teil. Der Pakt ist ein Koordinierungsinstrument und implementiert die in diesem Rahmen entwickelten Projekte nicht selbst.³⁸ Beispiele für operatives ziviles Krisenmanagement der Union sind die Verwaltung Mostars (Bosnien-Herzegowina) von 1993 bis 1996 sowie die Übernahme der Aufgaben der *International Police Task Force* (IPTF) der Vereinten Nationen durch die EU-Polizeimission (EUPM) in Bosnien und Herzegowina im Januar 2003.³⁹ Eine erste Bewährungsprobe für die militärischen Komponenten und Strukturen der EU könnte die Übernahme der Ordnungsfunktionen in Mazedonien von der NATO sein, die am 31. März 2003 erfolgt ist.⁴⁰

Zusammenfassend ist die institutionelle Entwicklung der EU zum einen durch eine möglicherweise auf 25 Staaten weiter anwachsende Mitgliedschaft bis 2004 gekennzeichnet. Zum zweiten sind die Ausdehnung der Zuständigkeiten im Politikfeld Sicherheitspolitik und die Erweiterung der spezifischen Funktionen im Problemfeld militärisches und ziviles Krisenmanagement auf-

36 Vgl. zum Beitrag, den die EU zum OSZE-Haushalt und zu einzelnen OSZE-Maßnahmen leistet: Günter Burghardt, Frühwarnung und Konfliktprävention als Aufgaben der Europäischen Union und der Zusammenarbeit zwischen EU und OSZE, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 473-480, hier: S. 477-480.

37 Vgl. Europäische Union, Stabilitätspakt für Europa, angenommen am 20. März 1995 von den 52 Staaten der OSZE bei der Abschlusskonferenz zum Stabilitätspakt für Europa in Paris, in: Bulletin 24/1995, S. 198-202; Florence Benoit-Rohmer/Hilde Hardemann, The Pact on Stability in Europe: A Joint Action of the Twelve in the Framework of the Common Foreign and Security Policy, in: Helsinki Monitor 4/1994, S. 38-51.

38 Vgl. Hans-Georg Ehrhart, Der Stabilitätspakt für Südosteuropa. Großer Wurf oder Flickschusterei?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 173-187.

39 Vgl. zu Mostar: Elfriede Regelsberger/Sven Arnsward, Europäische Außen- und Sicherheitspolitik: Papiertiger oder Ordnungsfaktor?, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Europa an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. Reform und Zukunft der Europäischen Union, Bonn 1998, S. 261-303.

40 Vgl. Christian Wernicke, EU-Truppe drängt auf den Balkan, in: Süddeutsche Zeitung vom 17. Dezember 2002; NATO and the EU – In “Harmony” over Macedonia, in: NATO Notes 2/2003, S. 2-3.

fällig. Zum dritten bleibt die Frage der Kapazitäten für dieses Problemfeld weiterhin problematisch. Und zum vierten ist bemerkenswert, dass dieses Politikfeld in der EU zwar weiterhin Domäne intergouvernementaler Politik bleibt, dass aber die neuen Instrumente und damit verbundene Entscheidungsfindungsmodi die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Union grundsätzlich vergrößern und die erheblichen Möglichkeiten der Kommission einschließen.

Die Entwicklung der OSZE: institutionelle Vertiefung, Spezialisierung und Marginalisierung

Der Teilnehmerkreis der KSZE/OSZE ist im Zusammenhang mit den internationalen Umwälzungen bereits in der ersten Hälfte der neunziger Jahre schrittweise (von 35) auf 55 Staaten angewachsen. Anders als die NATO und die EU stand die OSZE seither nicht vor neuen Erweiterungswellen. Lediglich Rest-Jugoslawien, dessen aktive Mitarbeit in der KSZE 1992 suspendiert worden war, wurde im Jahr 2000 nach dem Sturz von Slobodan Milošević und der Demokratisierung des Landes rehabilitiert und in den aktiven Teilnehmerkreis reintegriert. Die OSZE ist und bleibt somit die umfassendste europäische Sicherheitsorganisation sowohl in Bezug auf den Teilnehmerkreis als auch hinsichtlich der geographischen Ausdehnung – „Europa von Vancouver bis Wladiwostok“.

Getragen von einem umfassenden Sicherheitsverständnis blieben die traditionellen Politikfelder – Politik und Sicherheit (Grundprinzipien zwischenstaatlicher Beziehungen, militärische vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen), wirtschaftliche Beziehungen sowie humanitäre Angelegenheiten und Menschenrechtsfragen – und die seit 1975 geltende allgemeine Funktion der Verhandlungen und Vereinbarung von internationalen Normen in diesen Feldern – auch nach dem Ende des Ost-West-Konflikts Domäne der KSZE/OSZE. Hinzugekommen sind Implementierungs- und Überwachungsfunktionen sowie eine Ausdifferenzierung der spezifischen Problemfelder und Aufgaben: Die Förderung von Demokratisierungsprozessen in den OSZE-Staaten und des Schutzes von nationalen Minderheiten sowie die Bemühungen um Konfliktverhütung und politische Krisenbewältigung erfordern auf operativer Ebene vor allem die Überwachung und Verbesserung der Normeneinhaltung beispielsweise durch Beobachtermissionen oder Seminarveranstaltungen.

Die Institutionen und Strukturen der OSZE und die Instrumente zur Erfüllung ihrer neuen spezifischen Funktionen waren weitgehend bis 1995 aufgebaut.⁴¹ Seither beließen es die Teilnehmerstaaten im Wesentlichen bei einer Konso-

41 Vgl. Ingo Peters, From the CSCE to the OSCE - Institutional Quality and Political Meaning, in: Ingo Peters (Hrsg.), New Security Challenges: The Adaptation of International Institutions. Reforming the UN, NATO, EU and CSCE since 1989, Münster/New York 1996, S. 85-122.

lidierung der Institutionen und deren operativer Arbeit. Vorwiegend ging es um organisatorische Veränderungen im Lichte praktischer Erfahrungen, etwa durch erneute Umstrukturierungen des Sekretariats in Wien und die Einsetzung eines Koordinators für ökonomische und ökologische Fragen. Außerdem wurde mit dem Beauftragten für Medienfreiheit ein neues Organ geschaffen. Eine Finanzreform wurde eingeleitet, und ein besonderer Fonds für unvorhergesehene Ausgaben sollte die Reaktionsfähigkeit der Organisation in Krisenfällen erhöhen.⁴²

In der Europäischen Sicherheitscharta von 1999 wurden erneut institutionelle Anpassungen beschlossen: Zur Stärkung des politischen Konsultationsprozesses und der Transparenz innerhalb der Organisation wurde ein Vorbereitungsausschuss unterhalb des Ständigen Rates eingerichtet; das Instrumentarium wurde um Schnelle Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT) in den Teilnehmerstaaten ergänzt, auf die die OSZE zurückgreifen kann. Für eine „verbesserte Vorbereitung und Planung der Feldoperationen und des Einsatzes schneller Einsatzgruppen“ wurde im Konfliktverhütungszentrum eine Einsatzzentrale mit einem kleinen Mitarbeiterstab eingerichtet. Außerdem wurde 1999 der Posten einer *Gender*-Beauftragten geschaffen, die beim Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) in Warschau angesiedelt ist.⁴³

Auf operativer Ebene bleibt die oft mühevollen Kleinarbeit der OSZE in der Konfliktverhütung, zur Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in der politischen Öffentlichkeit meist weitgehend unbeachtet.⁴⁴ Beispielsweise bemüht sich das OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (oft in Zusammenarbeit mit dem Europarat) um die Schulung von Mitgliedern der Exekutive, Judikative und Legislative der neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa. Internationale Seminare sollen die Kenntnisse und die Praxis demokratischer politischer Verhaltensweisen verbessern. Erkundungs- und Beobachtermissionen dienen zur Überprüfung der Normen in der politischen Praxis und als Grundlage für Vorschläge zur Behebung von Mängeln. Der Hohe Kommissar der OSZE für nationale Minderheiten (HKNM) ist ein zentrales Instrument für diese Zwecke, dessen Arbeit große Anerkennung findet. Mit Hilfe von Langzeitmissionen versucht die OSZE, krisenhaften Entwicklungen vorzubeugen und Defiziten bei der Anwendung von OSZE-Prinzipien und -Normen zu begegnen. In den OSZE-Feldoperationen in derzeit 17 Ländern sind etwa 4.000 Mitarbeiter beschäftigt; die Mandate der Feldmissionen umfassen Bemühungen um konkrete

42 Vgl. Generalsekretär rationalisiert Sekretariat, in: OSZE Newsletter 11/1998, S. 10.

43 Vgl. Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2), Absätze 35, 37f, 42 und 43. Zur Entstehungsgeschichte und den in diesem Dokument sich widerspiegelnden Kompromissen siehe: Victor-Yves Ghebali, Der Beitrag des Istanbuler Dokuments 1999 zur europäischen Sicherheit und Zusammenarbeit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 307-327. Zur *Gender*-Beauftragten und zum Action Plan on Gender Issues siehe die OSZE-Homepage: www.osce.org/secretariat/gender/.

44 Vgl. Peters a.a.O. (Anm. 7).

Konfliktregelung, Menschen- und Minderheitenrechte, Demokratisierung oder die Überwachung von Waffenstillständen sowie Friedenstruppen.⁴⁵

Eine neue Herausforderung waren die der OSZE übertragenen Aufgaben im Rahmen der Umsetzung des Dayton-Friedensabkommens (1995) für Bosnien und Herzegowina. Die OSZE war dort im Bereich der Konfliktnachsorge a) mit der Durchführung von Verhandlungen über Rüstungsreduzierungen und militärische Vertrauensbildung, b) (zusammen mit dem UN-Hochkommissar für Menschenrechte und dem Europarat) mit der Überwachung und Verbesserung der Menschenrechtssituation und c) mit der Überwachung und Durchführung der Präsidentschaftswahlen 1996 und der Kommunalwahlen 1997 (ebenfalls unter Mitwirkung anderer internationaler Organisationen) betraut. Eine weitere Steigerung der operativen Herausforderungen bedeutete die der OSZE im Herbst 1998 übertragene Aufgabe, im Rahmen der Krisenbewältigung im Kosovo die Einhaltung der UN-Resolutionen 1160 und 1199 zu verifizieren – die Kosovo-Verifizierungsmission (KVM). Diese umfasste die Überwachung der Waffenruhe und der Truppenbewegungen, die Förderung der Rückkehr von Flüchtlingen und Vertriebenen, die Beaufsichtigung der Wahlen und des Aufbaus von Selbstverwaltungsgremien, die Überwachung der Aufstellung von Polizeikräften, der Achtung der Menschenrechte sowie des Aufbaus demokratischer Strukturen.⁴⁶ Die KVM wurde kurz vor Ausbruch des Krieges im März 1999 abgezogen, ohne je ihre volle Personalstärke erreicht zu haben. Nach dem Kosovo-Krieg übernahm die OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) in Abstimmung mit den Vereinten Nationen eine leitende Rolle beim Institutionenaufbau, einschließlich Polizeiausbildung, Medienentwicklung, Schutz der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit, Demokratisierung und Wahlen.⁴⁷

Im Zusammenhang mit den Terroranschlägen vom 11. September 2001 erhielten die Aktionsfelder der OSZE neue Bedeutung im Sinne der Prävention und internationaler Kooperation zur Bekämpfung des Terrorismus. Der hierzu verabschiedete Aktionsplan umfasst indessen vor allem politische Absichtserklärungen und weist dem Ständigen Rat eine Dialog- und *Clearing-house*-Funktion zu. Außerdem wurde die Ausarbeitung von Plänen für polizeibezogene OSZE-Aktivitäten vereinbart, die „auf Ersuchen von Teilnehmerstaaten und mit ihrer Zustimmung“ vor allem die Schaffung und Koordination von Ausbildungsmöglichkeiten betrifft.⁴⁸

45 Vgl. Jahresbericht 2001, a.a.O. (Anm. 7), S. 27-88; Berthold Meyer, Mit unendlicher Geduld für den Frieden. Zwischenbilanz der OSZE-Langzeitmissionen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16-17/1998, S. 23-30.

46 Vgl. KVM voraussichtlich bis Mitte Januar komplett, in: OSZE Newsletter 11/1998, S. 1f.

47 Vgl. Jahresbericht 2001, a.a.O. (Anm. 7), S. 41.

48 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuntes Treffen des Ministerrats, Bukarest, 3. und 4. Dezember 2000, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 435-466 (Beschluss Nr. 1, Bekämpfung des Terrorismus, S. 438-448; Beschluss Nr. 9, Aktivitäten im polizeilichen Bereich, S. 461-463).

Zusammenfassend ist die institutionelle Entwicklung der OSZE also durch einen gleichbleibend großen Teilnehmerkreis und die Kontinuität des weiten Sicherheitsbegriffs als Grundlage ihrer operativen Aufgaben gekennzeichnet. Hinzu kommen seit 1995 lediglich marginale institutionelle Neuerungen, die vor allem darauf abzielen, die operativen Fähigkeiten in den Problemfeldern Aufbau von Zivilgesellschaft, Konfliktprävention und (nichtmilitärisches) Krisenmanagement, Demokratisierung sowie Menschen- und Minderheitenrechte zu optimieren, gleichzeitig aber auch auf diese Felder zu begrenzen.

Ergebnisse paralleler Institutionenentwicklung: Hierarchisierung, Flexibilisierung, Marginalisierung

Die Schnittmenge der Mitgliedschaften bzw. der Teilnehmerkreise europäischer Sicherheitsorganisationen hat sich durch die Erweiterungen der NATO und der EU erheblich vergrößert. Diese Tendenz setzt sich durch die nächsten Erweiterungsrunden beider Organisationen verstärkt fort. Neben der OSZE der 55 stehen dann voraussichtlich die EU der 25, die NATO der 28 und der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat der 46. Daher ist nicht mehr allein die OSZE, sondern sind auch die EU und die NATO zunehmend mit einem „Problem der großen Zahl“ konfrontiert, das die allgemeinen Probleme kollektiven Handelns verschärft: Mit steigender Mitgliederzahl wird es schwieriger, in sicherheitspolitischen Fragen Konsens herzustellen, d.h. vor allem in Krisensituationen entscheidungs- und handlungsfähig zu bleiben. Die politische Antwort auf diese Probleme ist die im Einzelnen unterschiedlich ausgestaltete institutionelle Anpassung im Bereich der allgemeinen Funktionen, sprich die interne Flexibilisierung der Entscheidungsmechanismen. In der OSZE wurden bereits vor 1995 für klar definierte Einzelfälle vor allem im Rahmen der Anwendung von OSZE-Mechanismen⁴⁹ Ausnahmeregelungen (Konsens-minus-eins) vereinbart, um gegenüber einem Staat, der die Normen und Regeln der OSZE verletzt, entscheidungs- und handlungsfähig zu bleiben. Weitergehende Regelungen wurden im Rahmen der NATO mit dem Konzept der CJTF, im EAPR mit den ausgesprochen flexiblen Verhandlungs- und Entscheidungsmodi und im Rahmen der GASP bzw. der ESVP mit den unterschiedlichen Entscheidungsregelungen bei Gemeinsamen Strategien bzw. Gemeinsamen Aktionen sowie dem Instrument der verstärkten Zusam-

49 Bei den OSZE-Mechanismen handelt es sich um die folgenden: Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, humanitärer Mechanismus, Dringlichkeitsmechanismus, Valetta-Mechanismus für friedliche Streitbeilegung. Ausführlicher zu den einzelnen Mechanismen siehe auch: Ingo Peters, Normen- und Institutionenbildung der KSZE im Widerstreit politischer Interessen: Die Durchsetzung des Gewaltverzichts als Prüfstein für die KSZE, in: Bernard von Plate (Hrsg.), Europa auf dem Wege zur kollektiven Sicherheit, Baden-Baden 1994, S. 155-186; Heinz Vetschera, Die Rolle der KSZE als Einrichtung kooperativer Sicherheit im Rahmen des „*Interlocking institutions*“-Konzept, in: ebenda., S. 95-154.

menarbeit und bei der ESVP in Form der konstruktiven Enthaltung vereinbart.

Im Rahmen der NATO und der EU sind die Kompetenzen im Politikfeld Sicherheit in verschiedenen Aufgaben- und Problemfeldern erheblich umfangreicher ausgestaltet worden. Die NATO-Zuständigkeit im Problemfeld militärisches Krisenmanagement (Nicht-Artikel-5-Aktionen/*out-of-area*) und im Aufgabenbereich kooperative Sicherheit wurden in Relation zur traditionellen Aufgabe kollektiver Verteidigung erheblich gestärkt. Aufgrund der Beschlüsse von Köln im Juni 1999 und nachfolgender EU-Ratstreffen schafft sich die EU einen „militärischen Arm“ für militärisches Krisenmanagement. Die traditionelle Praxis zivilen Krisenmanagements durch Wirtschaftshilfe ist darüber hinaus im Sinne präventiven bzw. nachsorgenden Konfliktmanagements verstärkt und formalisiert worden. Sowohl in der NATO als auch in der EU haben diese neuen allgemeinen und spezifischen Funktionen zum Auf- und Ausbau ausdifferenzierter institutioneller Strukturen geführt.

Die Vergrößerung der Teilnehmer- bzw. Mitgliedschaft, die Flexibilisierung der Entscheidungsfindung sowie die Zuweisung neuer Zuständigkeiten und die Schaffung neuer militärischer und ziviler Organe und Instrumente war innerhalb der OSZE Mitte der neunziger Jahre abgeschlossen. In der NATO und der EU haben diese institutionellen Entwicklungen hingegen insbesondere seit Mitte der neunziger Jahre stattgefunden, während die OSZE in ihrer institutionellen Entwicklung seither nahezu stagnierte und sich auf Konsolidierung beschränkte.

Was bedeuten diese institutionellen Entwicklungen der einzelnen Sicherheitsorganisationen für die Problematik inter-institutioneller Zusammenarbeit?

Die „integrative Schlüsselrolle“ der OSZE bei der Zusammenarbeit europäischer Sicherheitsinstitutionen ist im Dokument von Istanbul (1999) nicht zufällig im Konjunktiv formuliert worden und hat mit der politischen Wirklichkeit des „Geflechts europäischer Sicherheitsinstitutionen“ bis heute jedenfalls nichts zu tun. Entgegen den OSZE-Beschlüssen, „keine Hierarchie der Organisationen oder (...) ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen“⁵⁰, hat sich *de facto* eine Hierarchisierung zugunsten der NATO ergeben, die formal jedoch „Erster unter Gleichen“ bleibt.⁵¹ Diese Primus-Position hat seine

50 Europäische Sicherheitscharta, a.a.O. (Anm. 2): „In Anerkennung der integrativen Schlüsselrolle, die die OSZE spielen kann, bieten wir die OSZE gegebenenfalls als einen flexiblen Koordinierungsrahmen für Zusammenarbeit an, in dem verschiedene Organisationen ausgehend von ihren jeweiligen Stärken einen Synergieeffekt erzielen können. Wir beabsichtigen nicht, eine Hierarchie der Organisationen oder eine ständige Arbeitsteilung zwischen ihnen zu begründen.“ (Absatz 12 Abschnitt 2). „Innerhalb der OSZE kommt keinem Staat, keiner Staatengruppe oder Organisation mehr Verantwortung für die Erhaltung von Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet zu als anderen, noch kann einer/eine von ihnen irgendeinen Teil der OSZE-Gebiets als seinen/ihren Einflussbereich betrachten.“ (Absatz 8).

51 Vgl. im gleichen Tenor Ernst-Otto Czempiel, Europa und die Atlantische Gemeinschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 1-2/1999, S. 12-21; Werner Link, Die NATO im Geflecht internationaler Organisationen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 11/1999, S. 9-18; Ingo Peters, Die NATO als „Primus inter Pares“? Die Weiterentwicklung der Europäi-

Grundlage vor allem im Bereich militärischer Sicherheitspolitik in der zentralen Position der USA und deren militärischen Kapazitäten. Das Vorrecht des „ersten Zugriffs“ auf akute Krisen, das die EU-Staaten der NATO in den Beschlüssen von Helsinki eingeräumt haben, bedeutet eine Veto-Position, die über die NATO und die EU hinaus auch die anderen europäischen Sicherheitsinstitutionen einbezieht. Die NATO-Staaten verfügen in den anderen Sicherheitsorganisationen über eine Sperrminorität und bestimmen maßgeblich, welche Organisation wann und auf welche Weise mit kollektiven Sicherheitsaufgaben betraut wird. Die Ausdehnung der Kompetenzen, der Strukturen und der Instrumente der NATO und der EU führt zusammen mit der internen Flexibilisierung ihrer Entscheidungsmechanismen dazu, dass die Probleme kollektiven Handels (*entrapment* bzw. *abandonment*) vermindert werden, indem der politische Handlungsspielraum vergrößert wird, weil der Einfluss „widerspenstiger“ Staaten und Regierungen minimiert und Blockaden verhindert werden können. Gleichzeitig bedeutet dies eine externe Flexibilisierung, da mit den neu geschaffenen eigenen Kapazitäten die Möglichkeit offen steht, eine Maßnahme, beispielsweise die Entsendung von Polizeikontingenten, entweder in Eigenregie durchzuführen oder sie in einen umfassenderen multilateralen Rahmen wie die OSZE oder die UNO einzubringen.⁵² Diese Hierarchisierung und Flexibilisierung zeigt sich auf operativer Ebene europäischer Sicherheitspolitik bei der konkreten Arbeitsteilung zwischen den Organisationen, die eindeutig von der NATO und der EU dominiert wird, während die OSZE nach wie vor mit vielerlei, meist im Schatten öffentlicher Aufmerksamkeit stattfindender Sisyphos-Arbeit befasst ist. Der Ausbau von NATO und EU in den verschiedenen Politikfeldern, allgemeinen Funktionen und konkreten Aufgaben- bzw. Problemfeldern hat dazu geführt, dass selbst die „Nische kooperativer Sicherheit“⁵³, die etwa bis Mitte der 90er Jahre weitgehend der OSZE vorbehalten war, mittlerweile ebenfalls von den anderen Organisationen beansprucht und besetzt worden ist. Offensichtlich wird dies beispielsweise bei den im Rahmen von NATO und EU neu geschaffenen zivilen Krisenmanagement-Kapazitäten oder beim Vergleich der Tagesordnungen oder Arbeitsprogramme der OSZE und des EAPR. So werden etwa Fragen von Friedensmissionen (*Peacekeeping*) heute wegen der dafür erforderlichen militärischen operativen Kapazitäten von den NATO-Staaten und den USA vorzugsweise im Rahmen des EAPR erörtert und nicht in der OSZE, obwohl auch die NATO-Staaten der OSZE diese Kompetenz im Helsinki-Dokument von 1992 ausdrücklich zugewiesen hatten.⁵⁴

schen Sicherheitsinstitutionen, in: Wolfgang Wagner u.a. (Hrsg.), Jahrbuch Internationale Politik 1997-1998, München 2000, S. 124-135.

- 52 Vgl. Michal Olejarnik/Bonnie Landry, The EU and the OSCE – working together to prevent crisis and conflict; Javier Solana delivers key address to Permanent Council, in: OSCE Newsletter 2/2001, S. 1-2.
- 53 Ingo Peters, Von der KSZE zur OSZE: Überleben in der Nische kooperativer Sicherheit, in: Haftendorn/Keck, a.a.O. (Anm. 9), S. 57-100.
- 54 Vgl. NATO Parliamentary Assembly, a.a.O. (Anm. 21), Absätze 35, 38 und 42.

Entgegen den Vorstellungen einiger Staaten und Regierungen von Anfang der neunziger Jahre, ist die OSZE nicht zum zentralen *Clearinghouse* europäischer Sicherheit aufgebaut worden. Vielmehr wurde die OSZE in eine Nische operativer Spezialisierung im Bereich der Förderung von Demokratisierung, Menschen- und Minderheitenrechten und des Konfliktmanagements *diesseits* militärischen Engagements zurückgedrängt, die im Einzelfall weitgehend von den Beschlüssen der NATO und der EU definiert wird: Die OSZE ist nur dann und insoweit verantwortlich befasst, wenn und soweit es der NATO und der EU bzw. genauer deren Mitgliedstaaten gefällt. Neue Impulse für die institutionelle und operative Weiterentwicklung der OSZE könnten jedoch aus dem Beschluss des Ministerratstreffens der OSZE in Porto zur Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert ausgehen.⁵⁵

Die NATO und die EU haben durch die Erweiterung ihrer Mitgliedschaft, die (interne) Flexibilisierung der Entscheidungsmechanismen, die Ausdehnung ihrer Aufgabenfelder in Richtung der traditionellen OSZE-Aktionsfelder kooperative Sicherheit und ziviles Krisenmanagement eine „Entspezialisierung“ bzw. eine Generalisierung im Bereich ihrer Funktionen durchlaufen und damit insgesamt eine „OSZE-isierung“ erfahren. Die Ausdehnung der EU auf militärisches Krisenmanagement und der damit verbundene institutionelle Unterbau können entsprechend als „NATO-isierung“ diesseits der kollektiven Verteidigung charakterisiert werden. Diese ist mit einem erhöhten Harmonisierungsbedarf zwischen EU und NATO verbunden, der anhand der transatlantischen Auseinandersetzungen über die Probleme von „Abkoppelung, Duplikationen und Diskriminierung“ greifbar wird.⁵⁶ Und selbst die im Dezember 2002 erzielte Einigung in der Frage des Zugriffs der EU auf NATO-Kapazitäten erfordert eine enge institutionelle Zusammenarbeit, die voraussichtlich in jeder größeren Krise *ad hoc* mit neuem Abstimmungsbedarf einhergehen wird.⁵⁷ Erhöhter Abstimmungsbedarf besteht insbesondere auch beim zivilen Krisenmanagement aufgrund der OSZE-isierung, also der vergrößerten Schnittmenge zwischen den Funktionen und Instrumenten der drei Organisationen in diesem Problemfeld.

Gemessen an der dynamischen Entwicklung von NATO und EU erscheint die Entwicklung der OSZE gegenläufig: Die OSZE ist institutionell konsolidiert und stagniert als „vergessene transatlantische Sicherheitsorganisation“⁵⁸, die in der Nische kooperativer Sicherheit im absoluten Sinne zwar immer noch

55 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zehntes Treffen des Ministerrats, Porto, 6. und 7. Dezember 2002, abgedruckt im vorliegenden Band, S. 459-498, darin: Beschluss Nr. 2, Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, S. 485-486.

56 Vgl. Stanley R. Sloan, *The United States and European Defence*, Paris 2000, Institute for Security Studies, Chaillot Paper 39, S. 16f.

57 Vgl. zu einigen Details der Vereinbarungen zwischen der NATO und der EU: NATO and the EU – In “Harmony“ over Macedonia, a.a.O. (Anm. 40), S. 2-3.

58 Robert Barry, *The OSCE: A Forgotten Transatlantic Security Organization?*, BASIC Research Report 3/2002, London 2002.

wichtige Arbeit leistet, im Verhältnis zu den anderen großen europäischen Sicherheitsinstitutionen jedoch nahezu marginalisiert worden ist. Die Institutionen mit den erforderlichen Kapazitäten – die NATO und die EU – dominieren diejenigen, die mit der Mandatierung operativer Aufgaben befasst und formal politisch bzw. sogar völkerrechtlich übergeordnet sind – die OSZE und die UNO.

Die Institutionalisierung und die formalen Zuständigkeiten bestimmen indes nicht die tatsächliche politische Bedeutung der Organisationen, sondern diese hängt vor allem davon ab, ob und inwieweit sie von den Mitglied- oder Teilnehmerstaaten im Sinne ihrer allgemeinen Funktionen tatsächlich genutzt und eingesetzt werden. Beispielsweise sind die Mechanismen der OSZE und deren differenzierte Schiedsgerichtsbarkeit institutionell zwar anspruchsvoll, politisch aber bedeutungslos geblieben, weil sie bisher kaum bzw. gar nicht in Anspruch genommen worden sind. Auch die in Relation zu den anderen Organisationen dominante NATO ist über diese Diskrepanz zwischen institutionellen Möglichkeiten und politischer Wirklichkeit nicht erhaben. Angesichts der NATO-internen Diskussion über die richtige Strategie bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und des derzeit dominanten Unilateralismus der USA in dieser Krise sehen auch überzeugte Anhänger der NATO die westliche Allianz – deren Geschichte auch als eine Geschichte von internen Konflikten und Krisen geschrieben werden könnte – in einer existenziellen Krise neuer Qualität.⁵⁹ Gleichzeitig wird die zentrale Rolle der NATO in akuten Krisensituationen durch informellere „Institutionen“ – die Kontaktgruppe, die Quint, die Quart etc.⁶⁰ – überlagert, die punktuell als informeller „europäischer Sicherheitsrat“ fungieren.

Die informelle Überordnung der NATO und der EU sowie die zentrale Rolle informeller Institutionen im „Geflecht europäischer Sicherheitsinstitutionen“ bedeutet *de facto* bestenfalls eine machtförmige „Lösung“ der Problematik inter-institutioneller Zusammenarbeit – eine Lösung, deren Tragfähigkeit jedoch im Einzelfall zu prüfen ist und bei der – abhängig von der konkreten Konfliktsituation – indessen auch „weichere“ Formen der Macht als bloße militärische Fähigkeiten eine Rolle spielen, so dass dann die *de facto* nachgeordneten Organisationen ebenfalls bedeutsame Beiträge zur europäischen Sicherheit leisten können – vorausgesetzt, sie werden dazu von ihren Mitglied- bzw. Teilnehmerstaaten genutzt.

-
- 59 Vgl. Peter van Ham, Security and Culture, or, Why NATO Won't Last, in: Security Dialogue 4/2001, S. 393-406; Helga Haftendorn, Das Ende der alten NATO, in: Internationale Politik 4/2002, S. 49-54; Klaus Naumann, Crunch time for the Alliance, in: NATO Review 2/2002.
- 60 Vgl. Catherine Gegout, The Quint: Acknowledging the Existence of a Big Four-US Directorate at the Heart of the European Union's Foreign Policy Decision-Making Process, in: Journal of Common Market Studies 2/2002, S. 331-344; Helga Haftendorn, The "Quad": Dynamics of Institutional Change, in: Celeste A. Wallander/Helga Haftendorn/Robert O. Keohane (Hrsg.), Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space, Oxford 1999, S. 162-194, hier: S. 162; Vera Klauer, Bedingungen institutioneller Leistungsfähigkeit am Beispiel des Konfliktes im ehemaligen Jugoslawien, in: Haftendorn/Keck, a.a.O. (Anm. 9), S. 233-252, hier: S. 245f.

Übersicht: Europäische Sicherheitsorganisationen (nur zwischenstaatliche Organisationen) Zuständigkeiten laut der jeweiligen Mandate der Mitglied- oder Teilnehmerstaaten								
Organisation	UN+	OSZE	Euro- parat	NATO+	EU	(Rest-) WEU	Ostsee- rat	GUS
Zuständigkeiten								
Politikfelder								
Politik	X	X	X	X	X	(X)	X	X
Wirtschaft	X ECE	X Wirt- schafts- forum			X		X	X
Sicherheit	X	X	X	X	X	(X)	<i>soft secu- rity</i>	X
Allgemeine Funktionen								
Konsultationen/ Dialog	X	X	X	X	X	X	X	X
Verhandlungen/ Normen-Setzung	X	X	X		X		X	
Implementation	X	X	X	X	X	X	X	
Monitoring & Anpassung	X	X	X		X			
Z.B. Sicherheit: Problemfelder	UN+	OSZE	Euro- parat	NATO+	EU	(Rest-) WEU	Ost- seerat	GUS
Öffentliche Verwaltung & Zivilgesellschaft	X	X	X		X		X	
Demokratisierung	X	X	X	X EAPR	X		X	
Menschen- & Minderheitenrechte	X UN- HCR UN- CHR	X BDIMR	X				X	
Konfliktprävention & Krisenmanage- ment	X	X KVZ		X EAPR Pfp	X GASP & ESVP			X
Friedliche Streitbeilegung	X	X						
Abrüstung/ Rüstungskontrolle	X	X FSK		X EAPR				X
Kollektive Verteidigung				X		X (Art. 5)		

©Ingo Peters, 2003