



Europäische Organisationen

Einführung

Von
Universitätsprofessor
Dr. Wichard Woyke

R. Oldenbourg Verlag München Wien

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Woyke, Wichard:

Europäische Organisationen : eine Einführung / von Wichard

Woyke. - München ; Wien : Oldenbourg, 1995

ISBN 3-486-22844-7

© 1995 R. Oldenbourg Verlag GmbH, München

Das Werk einschließlich aller Abbildungen ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Bearbeitung in elektronischen Systemen.

Layout: Detlef Braun

Gesamtherstellung: R. Oldenbourg Graphische Betriebe GmbH, München

ISBN 3-486-22844-7

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Internationale Organisationen - Eine Einführung	1
Baltischer Rat	15
Benelux-Wirtschaftsunion	17
Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung	27
Europäische Freihandelsassoziation/Europäischer Wirtschaftsraum	33
Europäische Organisation für Kernforschung	47
Europäische Union	49
Europäische Weltraumorganisation	115
Europarat	119
Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa	131
Mitteleuropäisches Freihandelsabkommen	155
Nordatlantische Verteidigungsgemeinschaft	159
Nordische Zusammenarbeit	197
Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	205
Ostseerat	217
Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe	225

Warschauer Pakt	231
Westeuropäische Union	241
Abkürzungsverzeichnis	259
Abbildungsverzeichnis	265
Tabellenverzeichnis	267
Sachregister	269
Personenregister	283
Anhang	285

Vorwort

Dieses Buch handelt von den bedeutsamsten internationalen staatlichen Organisationen in Europa, die sich nach dem Zweiten Weltkrieg herausgebildet haben. Internationale Organisationen haben sich in Europa immer mehr zu jenen wichtigen Akteuren entwickelt, die neben den Staaten den politischen Prozeß auf dem Kontinent beeinflussen. Mit dem vorliegenden Buch "Organisationen in Europa - Eine Einführung" wird dem Leser nach einem Einführungsbeitrag über die Aufgaben und Funktionen internationaler gouvernementaler wie auch nichtgouvernementaler Organisationen eine systematische Darstellung in die wichtigsten gouvernementalen Organisationen in Europa vorgelegt, die es ihm ermöglichen soll, einen ersten Einblick in die zunehmend größere Bedeutung erlangenden Organisationen zu erhalten. Sowohl der Gründungsprozeß als auch die Entwicklung, die Organisation und die politischen Ziele wie schließlich auch die Bedeutung der Organisation werden untersucht. Literaturhinweise am Ende eines jeden Kapitels ermöglichen dem Leser eine weitergehende Beschäftigung mit der Problematik. Dazu wird - wenn möglich - auch als didaktische Hilfe eine Organisationsstruktur hinzugefügt, um die wichtigsten Organe der Organisation sogleich zu erkennen. Das Buch arbeitet mit einem Verweissystem, indem Pfeile auf eine jeweils an anderer Stelle abgehandelte Organisation hinweisen. Ein Ausschnitt der Vielfalt europäischer Organisationen allein im Sicherheitsbereich wird auf umseitiger Abbildung erkennbar.

Dieses Buch hätte nicht ohne die vielfältige Hilfe zahlreicher Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erscheinen können. Bei der Herstellung des Manuskripts und der Graphiken waren vor allem Doris Pasch, Christel Mügge und Johannes Varwick beteiligt. Letzter hat mich darüber hinaus auch inhaltlich in vorbildlicher Weise konstruktiv beraten und immer wieder hilfreiche Anregungen gegeben. Nicht zuletzt hat er auch das Abkürzungsverzeichnis sowie das Register erstellt. Das äußere Erscheinungsbild ist Detlef Braun zu danken, der in akribischer Weise vorbildartig die einzelnen Kapitel zu einem gelungenen Ganzen "komponierte". Brigitta Kroes und Imke Schiller trugen durch ihre erfolgreiche Korrekturarbeit zu einer besseren Lesbarkeit der Arbeit bei. Allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gilt mein herzlicher Dank.

Abbildung 1: Mitgliedschaft in den Institutionen der euro-atlantischen Sicherheitsordnung



Quelle: Bundesministerium der Verteidigung: Weißbuch 1994, Bonn, S. 49

INTERNATIONALE ORGANISATIONEN

EINE EINFÜHRUNG

1. Zum Begriff

Neben den Nationalstaat und Territorialstaat traten im 19. Jh. zunehmend internationale Organisationen (i.O.) mit dem Ziel, Rechts- und Arbeitsgrundlagen für die Zusammenarbeit der Staaten bzw. nationaler Akteure bei grenzüberschreitenden Transaktionen zu gewährleisten. Es gibt drei unterschiedliche Bilder von i.O.. Anhänger der realistischen Schule sehen in i.O. hauptsächlich **Instrumente staatlicher Politik**. Das bedeutet, daß Staaten i.O. vor allem instrumentalisieren, um ihre eigenen Interessen mit Hilfe der i.O. durchzusetzen. I.O. werden zweitens als **Arenen** verstanden, die als **konferenzdiplomatische Dauereinrichtungen** bzw. intergouvernementale Verhandlungssysteme dienen. Hier werden prinzipiell alle Themen von internationalem Belang auf unterschiedlichen Kooperationsniveaus behandelt. Eine dritte Sicht sieht in den i.O. vor allem neue **Akteure** des internationalen Systems. I.O. sind soziale Institutionen, die gegenüber ihrer Umwelt als eigenständige Akteure auftreten können. "Die **akteursähnliche Qualität von internationalen Organisationen** kommt v.a. dann zum Vorschein, wenn sie keine eindeutig und ausschließlich hierarchische Beziehung zwischen den von Staaten- bzw. Regierungsvertretern besetzten Organen und den übrigen Organen aufweisen und darüber hinaus den Verwaltungsstab mit der Durchführung relativ kostenintensiver Programme oder mit der Überwachung sektoral einschneidender Regelwerke betrauen"(Rittberger 1994: 26).

Bei den i.O. wird zwischen International Governmental Organizations (IGOs)(zwischenstaatliche Organisationen) und International Non-Governmental Organizations (INGOs) (nichtstaatlichen Organisationen) unterschieden. Inzwischen wird auch die Kategorie Business International Non-Governmental Organization (BINGO) geführt, worunter die auf Erzielung ökonomischer Gewinne gerichteten Organisationen (transnationale Konzerne) zu verstehen sind. Schließlich kommt mit dem Begriff GONGO (Governmental Organized Non-Governmental Organization) oder auch QUANGO (Quasi-Autonomous Governmental Organization) eine neue Kategorie von internationalen Organisationen in die Diskus-

sion, die die in der Theorie vorgenommene Abgrenzung in der praktischen Politik immer schwieriger machen. Auf den ersten Blick mag das Abgrenzungskriterium zwischen staatlich und nichtstaatlich überzeugen, doch gibt es auch i.O., in denen sowohl staatliche als auch nichtstaatliche Vertreter repräsentiert sind - z.B. die Internationale Arbeitsorganisation (ILO). Doch sind diese Organisationen eindeutig in der Minderzahl, so daß das Unterscheidungskriterium staatlich und nichtstaatlich auch in Zukunft aufrecht erhalten wird.

IGOs und INGOs sind Ausdruck einer immer stärkeren Verflechtung und Vernetzung des internationalen Systems. Unter einer IGO wird eine durch multilateralen völkerrechtlichen Vertrag geschaffene Staatenverbindung mit eigenen Organen und Kompetenzen verstanden, die sich als Ziel die Zusammenarbeit von mindestens drei Staaten auf politischem und/oder ökonomischem, militärischem, kulturellem, sozialem u.ä. Gebiet gesetzt hat. Eine INGO ist ein Zusammenschluß von mindestens drei gesellschaftlichen Akteuren aus mindestens drei Staaten (Parteien, Verbände etc.), der zur Ausübung seiner grenzüberschreitenden Zusammenarbeit Regelungsmechanismen aufstellt. IGOs und INGOs sind charakterisiert durch:

- eine ständige Organisationsstruktur, die festgelegte Aufgaben der i.O. bewältigt;
- freiwillige Mitgliedschaft gleichberechtigter Partner;
- einen Vertrag oder Abkommen, in dem Ziele, Strukturen und Methoden der Zusammenarbeit der Partner statuiert werden;
- ein weitgehend repräsentativ zustandegekommenes beratendes Konferenzorgan und
- ein permanentes Sekretariat, das die laufenden administrativen, wissenschaftlichen und Informationsaufgaben erfüllt.

IGOs werden normalerweise durch einen Vertrag geschlossen, der i.d.R. die Souveränität der Partner beibehält (Ausnahme: Europäische Union), und deren Kooperation durch das Kriterium der Freiwilligkeit, also des fehlenden Zwangs, gekennzeichnet ist.

Voraussetzung für das Entstehen von IGOs ist die Existenz von Staaten, die auf dem Prinzip der souveränen Gleichheit fußen. IGOs entstehen, wenn zwei oder mehr Staaten in einem gewissen Interdependenzverhältnis stehen und zur Überzeugung gelangen, daß die für beide entstandenen oder entstehenden Probleme in einer gemeinsamen Organisation besser zu lösen sind.

I.O. bilden eine besondere Form zur Steuerung des internationalen Systems, die durch die zunehmende Verflechtung der Staaten in ökonomischer, politischer und gesellschaftlicher Hinsicht erforderlich wurde. Die Bezeichnung international verweist dabei auf Nationalstaaten als weiterhin dominante Akteure des internationalen Systems. I.O. sind sowohl Ausdruck als auch partiell Ansatzpunkt zur Überwindung dieser grundlegenden Systemstruktur. Zunächst haben IGOs die Aufgabe, die Kooperation der Staaten zu fördern, wobei durch Kooperation alle Teilnehmer Vorteile erlangen können. Desweiteren stellen IGOs Foren dar, die von Staaten zur Lösung plötzlich auftauchender Probleme genutzt werden können. Im Konfliktfall können die nicht am Konflikt beteiligten Partner kraft ihrer Mitgliedschaft besser vermittelnd auf die Konfliktparteien einwirken. Anstelle von ad hoc-Konferenzen bieten IGOs eine reguläre Basis für Konsultationen mit festgelegten Regeln für den Ablauf von Verhandlungen. Da in einer immer stärker vernetzten Welt die Probleme nicht mehr auf die Nationalstaaten allein begrenzt bleiben, ist es sinnvoll, entweder bestehende IGOs mit neuen Aufgaben zu versehen oder neue IGOs mit spezifischen Aufgaben zu schaffen.

IGOs sind Völkerrechtsobjekte wie die Staaten, d.h. sie haben die Organisationsgewalt nach innen und außen. Sie agieren im internationalen System aufgrund eines originären Vertragsschließungsrechts gegenüber den Nationalstaaten oder anderen IGOs. Sie sind von den Mitgliedstaaten ermächtigt, in ihrem Namen in einem bestimmten Politikbereich aufzutreten. So ist z.B. die 1949 gegründete → NATO eine für die Sicherheitspolitik ihrer 16 Mitglieder zuständige IGO.

2. Zur Geschichte internationaler Organisationen

Das System der Nationalstaaten bildete sich am Ende des Dreißigjährigen Kriegs nach dem Westfälischen Frieden von Münster und Osnabrück (1648) heraus. Während des 17. und des 18. Jahrhunderts reduzierten sich die Beziehungen der Staaten allerdings im wesentlichen auf die Interessen der absoluten Herrscher. Staatenbeziehungen waren Dynastiebeziehungen. Erst als die agrarisch ausgerichteten Ökonomien Westeuropas auf die industrielle Revolution zu Beginn des 18. Jahrhunderts reagieren mußten, wurden auch internationale Wirtschaftsbeziehungen bedeutender. Nun bildeten sich in Europa mit fortschreitender Ausdehnung der Wirtschafts-, Verkehrs-, Kultur- und Sozialinteressen der Staaten die grenzüberschreitenden Interaktionen derartig aus, daß gemeinschaftliche

Verwaltungen eingerichtet werden mußten. Diese internationalen Verwaltungsgemeinschaften - z.B. Gesundheitskommissionen, Postunionen, Flußkommissionen, Verkehrs- und Nachrichtenunionen - entstanden zwischen 1840 und 1900. Zu Beginn dieses Jahrhunderts erforderte die zunehmende Industrialisierung gemeinsame Verwaltungsleistungen in den Bereichen der Chemie, der Elektrizität und dem Motorwesen. Der grenzüberschreitende Strom von Gütern, Dienstleistungen, Nachrichten und Reisenden schwoll derartig an, daß sich zu Beginn dieses Jahrhunderts ein quasi globales, wenngleich immer noch eurozentriertes Weltwirtschaftssystem herausbildete. Darauf ist auch das fast quantensprungartige Ansteigen der Zahl i.O. zurückzuführen. Besonders seit dem 2. Weltkrieg ist eine enorme Zunahme der i.O. zu bemerken. So stieg die Zahl der i.O. von 123 im Jahr 1949 auf 378 IGOs im Jahr 1986. Die Zahl der Mitgliedschaften stieg auf über 7000. Wenn auch durch das Entstehen neuer Staaten und durch den Entkolonialisierungsprozeß die Zahl der Staaten vergrößert wurde, kommt aber in der gestiegenen Verflechtungsdichte der Staaten eine neue Qualität der internationalen Beziehungen zum Ausdruck. Betrug der durchschnittliche Mitgliedsgrad in den IGOs im Jahr 1945 nur 18,6 Mitgliedschaften, so stieg er in den 80er Jahren auf über 40 Mitgliedschaften. Das Wachstum der IGOs wurde in der zweiten Hälfte der 80er Jahre unterbrochen und so fiel die Zahl der IGOs auf 272 im Jahr 1991 zurück. Auch wenn noch keine endgültigen Erklärungen vorliegen, dürfte die Auflösung des Ost-West-Konflikts und die damit im Zusammenhang stehende Auflösung von Ostblockorganisationen zur Reduzierung von IGOs beigetragen haben. Dennoch wird ein weiteres Ansteigen der Zahl der IGOs prognostiziert.

Noch spektakulärer fiel das Wachstum bei den INGOs aus: Für 1986 wurden 4676 INGOs aufgeführt. Für das Jahr 2000 wird ein Anwachsen auf mehr als 10.800 (vgl. Union of International Associations: Yearbook of International Organizations, Brüssel) in Aussicht gestellt. Gründe für diese spezielle Wachstumsdynamik sind insbesondere die Revolutionierung des Informations- und Kommunikationssystems, die gewachsene Mobilität des Bürgers, die zunehmende Verflechtung der internationalen Beziehungen über den staatlichen Bereich hinaus sowie die wachsenden internationalen Herausforderungen, die sich nicht mehr national bewältigen lassen, sondern für deren Lösung (z.B. Migration, Umwelt) mindestens regionale, wenn nicht globale Zusammenarbeit erforderlich ist.

Für die Ausweitung der IGOs lassen sich vor allem folgende Faktoren nennen:

- Vernachlässigung bzw. Ausklammerung von Problembereichen in bestehenden IGOs;
- Situationswandel, der zu neuen Fragestellungen führt;
- Unzufriedenheit mit bestehenden Organisationen;
- Nichtmitgliedschaft in bestehenden Organisationen bzw. Konkurrenzsituation;
- bürokratisches Expansionsbestreben und politische Mobilisierungsversuche;
- Selbstgefährdung der Menschheit;
- Entwicklungsdisparitäten im internationalen System.

Im Bereich der "high politics" entstanden nach dem Wiener Kongreß (1814/15) die Vorläufer der ersten i. O. So wird das Europäische Konzert, die Pentarchie der fünf Großmächte England, Preußen, Rußland, Österreich und Frankreich, als Vorläufer einer das europäische Staatensystem steuernden i.O. angesehen. Das Konzert verstand sich als System von Kongressen und Konferenzen, dessen Rahmen die fünf Mächte nutzten, um mittels Beratung und Zusammenarbeit für die Beilegung oder Bekämpfung von internationalen Krisen und Konflikten zu sorgen. Das Europäische Konzert wird nicht selten als Vorläufer des 1919 nach dem 1. Weltkrieg gegründeten Völkerbunds gesehen. Allerdings wies der Völkerbund zwei qualitative Unterschiede zum Europäischen Konzert auf. Einmal handelte es sich beim Völkerbund um eine auf einer international anerkannten Satzung beruhenden Organisation. Zum anderen war im System des Völkerbunds das Prinzip der kollektiven Sicherheit angelegt. Das bedeutete, daß alle Mitglieder des Völkerbunds bereit sein mußten, 1. den territorialen Status quo zu akzeptieren und 2. diesen gegen eine Aggression, wer immer auch der Aggressor war, zu verteidigen. Im Europäischen Konzert dominierte der Gleichgewichtsgedanke, der es einer Großmacht ermöglichte, auch während eines Krieges das Bündnis zu wechseln, um das Gleichgewicht wieder "auszubalancieren". Der Völkerbund scheiterte jedoch in der Umsetzung seines idealistischen Ansatzes aus folgenden Gründen:

- Es gab keine vollständige Mitgliedschaft der Hauptakteure. Deutschland als "Revisionsmacht" und die Sowjetunion als "bolschewistische" Macht stellten den territorialen Status quo in Frage und blieben daher außerhalb des Völkerbundes. Der amerikanische Senat verweigerte die Zustimmung zum Beitritt und desavouierte damit Präsident **Wilson**, der einer der bedeutsamsten Initiatoren des Projekts war.
- Es gab einen Defekt des Prinzips der kollektiven Sicherheit, d.h., die erforderlichen, von der Satzung vorgesehenen Maßnahmen, wurden von vielen Staaten nicht durchgeführt.
- Das größte Manko bestand in der mangelnden Durchsetzungsmacht des Völkerbundes, d.h., daß er über keine vom Vertragstext ableitbare Sanktionsmacht verfügte.

3. Unterscheidungs- und Abgrenzungskriterien

Seitdem über i.O. geforscht und gearbeitet wird, wurden immer wieder Typisierungs- und Abgrenzungskriterien formuliert und neu entwickelt. Unterschiedliche Autoren kommen zu verschiedenen Abgrenzungskriterien, so daß kein einheitlicher Kriterienkatalog existiert. So kann ein Kriterium die **Reichweite** bzw. **Zuständigkeit** sein, wobei **zeitliche, mitgliederbezogene** und **sachliche** Aspekte zu berücksichtigen sind. Bezogen auf die zeitliche Reichweite interessiert z.B. die Frage, ob es sich um eine alte oder eine junge internationale Organisation handelt, da damit meist Konsequenzen für die Etablierung im Feld der Akteure, Traditionsprägung usw. verbunden sind. Von Bedeutung sein kann auch die zeitliche Fixierung: ob eine i.O. vertraglich befristet oder unbefristet gegründet wird. Während z.B. die → Westeuropäische Union für einen Zeitraum von 50 Jahren gegründet wurde, kennt die → Europäische Union keinerlei zeitliche Begrenzung. Auch sehen bestimmte IGOs in ihren Satzungen Verlängerungsmöglichkeiten für begrenzte Zeitperioden vor. **Räumlich** unterscheidet man IGOs mit globalem Charakter von solchen, deren Geltungsbereich auf eine bestimmte Region begrenzt ist. Als globale oder universale Organisationen werden solche angesehen, deren Mitgliedschaft nahezu den gesamten Erdball umfaßt. Von einer universalen Organisation kann immer dann gesprochen werden, wenn es theoretisch jedem Staat ermöglicht ist, an der Organisation teilzuhaben.

Als **regionale Organisationen** gelten meistens auf ein bestimmtes Territorium begrenzte Institutionen. Dabei stellt sich allerdings das Problem, wo eine Region beginnt bzw. aufhört und die nächste anfängt. So ist der Begriff der Region nicht eindeutig zu klären, so daß sowohl die

→ Benelux-Union wie auch die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS) als Region verstanden wird. In den Sozialwissenschaften wird die Region aber nicht nur territorial verstanden, sondern kann auch ökonomische, soziale, kulturelle und politische Komponenten enthalten. So ist der → Nordische Rat ein Beispiel für die politische und kulturelle regionale Zusammenarbeit, nicht aber für die territoriale. Denn die nordische Zusammenarbeit umfaßt die skandinavische Halbinsel, Dänemark, durch die Angrenzung an Deutschland mit Kontinentaleuropa verbunden, Finnland durch die Nachbarschaft mit der Sowjetunion an Eurasien gekoppelt und Island, inmitten des Atlantischen Ozeans liegend. Die ideale regionale Organisation bringt Staaten mit einem ähnlichen historischen Hintergrund zusammen, die gemeinsame Probleme besser als auf nationaler Ebene lösen können und deren Lösung in einer größeren internationalen Organisation zu mehr Reibungsverlusten führen müßte. In **räumlicher** Hinsicht wird auch unterschieden zwischen IGOs, die für einen Beitritt weiterer Staaten offen sind, und geschlossenen IGOs.

Der Mitgliederspekt ist wiederum nicht unabhängig von der **sachlichen Reichweite** internationaler Organisationen. So führt z.B. bei der Organisation erdölexportierender Staaten (OPEC) das gemeinsame Interesse am Erdölexport zugleich zur Aufgaben- und Mitgliederbegrenzung. In bezug auf die inhaltlichen Funktionen von IGOs wird oft die leicht mißverständliche Formulierung von "politischen" und "unpolitischen" Organisationen verwendet. Unter "politischen" IGOs werden dabei solche Organisationen verstanden, die in einem umfassenden Sinn (high politics) an der Erhaltung oder Ausdehnung der Macht ihrer Mitglieder orientiert sind (z.B. die NATO), während funktional spezifische, zur technisch-administrativen Bewältigung von Sachproblemen geschaffene IGOs (z.B. Weltmeteorologieorganisation) als "unpolitisch" bezeichnet werden (low politics). In vielen Fällen ist freilich die Grenzziehung zwischen funktionaler Spezifität und umfassende Machtfragen berührende Politik problematisch. So kann man dies etwa im Bereich der wirtschaftspolitischen Organe der Vereinten Nationen wie IWF oder Weltbank feststellen, die gemeinhin zu den "unpolitischen" IGOs gerechnet werden, die aber mit zunehmender Bedeutung eben nicht nur technisch-administrative Funktionen haben, sondern in ihrer Organisationsstruktur und Arbeitsweise sowohl machtpolitisch geprägt sind als auch in diesem Sinn wirken. Eine internationale Organisation wie die Internationale Atomenergieorganisation (IAEO) galt geradezu als eine klassische organisatorisch-technische Einrichtung. Im Fall des nordkoreanischen Regimes, das sich der Inspektion seiner Atomanlagen durch die IAEO im Jahr 1994 lange Zeit ver-

weigerte und somit zu einer Krise der internationalen Politik in Südostasien beitrug, wurde die IEAO zu einer höchst politischen Organisation.

Im Rahmen der sachlichen Differenzierung kann nach Aufgaben und Funktionen i.O. unterschieden werden. I.O. können allgemeine, weltumspannende Funktionen anstreben wie z.B. die Vereinten Nationen oder das GATT. So verfolgen die Vereinten Nationen das Ziel, den Frieden und die internationale Sicherheit zu gewährleisten. Das GATT strebt eine weltweite Reduzierung der Zölle und die Realisierung des internationalen Freihandels an. Die Westeuropäische Union begrenzte lange Zeit ihre Aufgabe auf die Gewährleistung der Sicherheit ihrer Mitglieder. I.O. können spezifische Funktionen im Bereich der Sicherheit, der Wirtschaft, der Kultur, der Technik, der Verwaltung u.a.m. ausüben. Dabei gibt es IGOs, die vor allem als Verhandlungsorgane arbeiten (z.B. das GATT), während andere hauptsächlich konkrete Dienstleistungen für ihre Mitglieder erbringen (z.B. die Weltgesundheitsorganisation/WHO oder die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der UN/FAO).

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal i.O. bildet das Verhältnis von i.O. und Mitgliedstaaten. Die IGOs klassischen Stils verfügen über Organe, die i.d.R. die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht einschränken. Sie haben deshalb potentiell nur eine geringe Durchsetzungskompetenz gegenüber den Einzelinteressen ihrer Mitglieder. Dies ist bei supranationalen Organisationen tendenziell anders, deren Organen die Mitgliedstaaten Kompetenzen auch zur Durchsetzung übernationaler Interessen abgetreten haben, z.B. im Rahmen der Europäischen Union. Dabei stellt sich im einzelnen die Frage sowohl nach den formalen Kompetenzen und Sanktionsmöglichkeiten der IGOs gegenüber ihren Mitgliedern als auch nach den realen Machtmitteln bzw. Durchsetzungsmöglichkeiten.

Ein letztes Unterscheidungsmerkmal bildet die Binnen- oder Organisationsstruktur. Zwar gilt im Völkerrecht das Prinzip der Gleichheit der Staaten in der internationalen Politik; jedoch kann es innerhalb der IGOs sowohl bei der Zusammensetzung von Führungs- und Entscheidungsorganen als auch in bezug auf das Stimmrecht durchaus Abweichungen von diesem Gleichheitsgrundsatz geben. So sind z.B. die fünf Großmächte USA, Rußland, Frankreich, Großbritannien und China ständig im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen vertreten, während andere Staaten nur zeitweilig Mitglied sind bzw. niemals werden. Die Stimmenverteilung im IWF und der Weltbank folgt den ungleichen Beiträgen der Mitgliedsländer zur Finanzierung dieser IGOs. Ungleiche Finanzierungsbeiträge münden jedoch nicht notgedrungen in eine Ungleichheit der Einfluß- oder

Vertretungsposition der verschiedenen Länder. In den meisten Organisationen der UN gilt das Prinzip der Stimmgleichheit unabhängig von den weit auseinander klaffenden Finanzierungsbeiträgen der Mitgliedsländer. Eine große Bedeutung erlangt in diesem Zusammenhang der Entscheidungsprozeß, d.h. die Verbindlichkeit der getroffenen Beschlüsse. So sind stark bindende Organisationen von schwach bindenden zu unterscheiden.

I.O. können hinsichtlich ihrer Organisationsstruktur auch durch ihre Organvielfalt oder durch geringen organisatorischen Aufwand gekennzeichnet sein. So kennen manche i.O. nur ein kleines Sekretariat (z.B. die → EFTA), während andere eine sehr komplexe und umfassende Organstruktur haben, die darüber hinaus durch einen großen Mitarbeiterstab gekennzeichnet sind. So ist die Kommission der EU eines der fünf Hauptorgane der Union und unterhält einen Stab von ca. 16.500 Mitarbeitern.

4. Internationale Organisationen, Nationalstaaten und internationales System

Mit den klassischen Mitteln einer auf den Nationalstaat orientierten Politik konnten die grenzüberschreitenden Interaktionen seit Anfang des 19. Jahrhunderts nicht mehr gesteuert werden. Es bedurfte daher der IGOs und der INGOs, um Steuerungs- und Managementaufgaben für das internationale System wahrzunehmen. Dabei kann die Zusammenarbeit der Staaten in den IGOs als Fortsetzung der nationaler Problemlösungskapazitäten und -bewältigungsmechanismen verstanden werden. Allerdings berührt die Zusammenarbeit in IGOs die Souveränität des Nationalstaats, die nicht nur durch die IGOs als neue internationale Akteure in ihrer absoluten Bedeutung in Frage gestellt wurde, sondern auch durch die Zunahme der internationalen Verflechtung. Staaten sind seit der Mitte dieses Jahrhunderts nicht mehr in dem Sinne souverän, daß sie autonom über ihre politischen Ziele und Aktionen entscheiden können. Einige Staaten sind vielleicht in der Lage, relativ autonom in einem Bereich, z.B. der Wirtschaftspolitik eigene Präferenzen weitgehend durchzusetzen, während sie im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik eine große Abhängigkeit aufweisen. Das internationale System stellt sich gemäß John **Burton** heute eher als ein Spinnwebmodell dar, "in dem die Welt durch eine Fülle je unterschiedlich funktional bestimmbarer, letztendlich Kommunikationsbeziehungen widerspiegelnder, einander überlagernder und gegenseitig durchwirkender Beziehungsgeflechte überdeckt ist, die

wie eine Menge gigantischer Spinnewebe den einzelnen Akteur einfangen und ihn auf den verschiedensten Ebenen seines Tuns mit einer Fülle anderer Akteure verknüpfen" (Meyers 1993: 314).

Folgende Wirkungen von IGOs und INGOs sind heute auszumachen:

- **Gegenelite und Paralleelite zur Diplomatie des Nationalstaats:** Das Ansteigen der Zahl der IGOs und INGOs wurde für die Diplomatie der Nationalstaaten eine Herausforderung, mußten doch dadurch neue Verhaltensweisen z.B. in Form der Konferenzdiplomatie entwickelt werden. Gegeneliten bilden sich in den INGOs, die bei der Lösung spezieller, oft fachlicher Probleme eine größere Kompetenz als die Diplomaten aufgrund ihrer Fachausbildung aufweisen.
- **Multilaterale und multinationale Interessenbündelung:** I.O. wirken als fachspezifische Konfliktaustragungs- und -regelungsagenturen. In ihnen vollzieht sich eine laufende Multilateralisierung, wenn auch im Völkerrecht weiterhin von der Idee ausgegangen wird, daß das Individuum in all seinen Beziehungen von seinem Heimatstaat vertreten wird.
- **Vermittlungsfunktion:** Aufgrund ihrer multinationalen Zusammensetzung bilden i.O. einen guten Rahmen, um zwischen streitenden Parteien zu vermitteln und auszugleichen. Eine i.O. kann als ein neutraler Ort dienen, an dem die Streitparteien ohne Prestigeverlust zusammentreffen können. Auch können i.O. sich als Vermittler in Konfliktfällen einschalten wie z.B. die Vereinten Nationen in vielen Missionen, aber auch die Europäische Gemeinschaft/ Europäische Union im Jugoslawienkrieg, wenngleich ohne großen Erfolg.
- **Kollektive Organisation schwacher und kleiner Nationalstaaten:** Das internationale System besteht zu mehr als der Hälfte aus kleinen und schwachen Staaten, die zwar durch das Völkerrecht in den internationalen Beziehungen rechtlich weitgehend gleichgestellt sind, die aber faktisch nur durch Zusammenschluß ihre Interessen wahrnehmen können. So bilden i.O. für diese Staaten einen Rahmen, mit dessen Hilfe sie für ihre Probleme zunächst einmal Gehör schaf-

fen können (z.B. Gruppe der 77), um in einem zweiten Schritt vielleicht sogar ihre Interessen durchsetzen können.

- Internationale Öffentlichkeit durch i.O.: I. O. tagen oft öffentlich und geben darüber hinaus in internationalen Pressekonferenzen die Möglichkeit, sich mit den anstehenden Themen vertraut zu machen. Geheimdiplomatie ist danach heute nicht mehr ohne weiteres möglich, da eine i.O. selbst ein Interesse an der Veröffentlichung ihrer behandelnden Fragen hat.

Internationale Organisationen können nur erfolgreich wirken, wenn ihre Normen und Regeln auch durch die Mitgliedstaaten anerkannt werden, d.h. sich auch in die soziale Wirklichkeit umsetzen lassen. Aufgaben internationaler Organisationen können unterschieden werden in "(1) die Spezifizierung von Programmen zu implementationsfähigen Regelwerken, (2) die aktive Implementation von Programmen durch die internationale Organisation selbst, (3) die Überwachung der Implementation von Programmen durch die Mitgliedstaaten sowie (4) das Verhängen von Sanktionen im Falle von Normverstößen und Regelverletzungen" (Rittberger 1994:143).

5. Institutionalisierte Konferenzen

Eine andere Form der übernationalen Zusammenarbeit erfolgt in institutionalisierten Konferenzen, auf denen spezifische, die Konferenzteilnehmer interessierende Probleme beraten und eventuell auch gelöst werden können. So sind die bekanntesten institutionalisierten Konferenzen die Abrüstungskonferenz der Vereinten Nationen, in der 39 Staaten seit Jahrzehnten über die Abrüstung beraten. Eine andere Konferenz ist die → KSZE, die 1973 ihre Funktion als permanentes Gremium zur intersystemaren Konfliktregulierung im Ost-West-Konflikt aufnahm und nun im Begriff ist, sich hin zu einer internationalen Organisation zu entwickeln. Schließlich muß in diesem Zusammenhang auch der Weltwirtschaftsgipfel (G 7) genannt werden. Bei ihm handelt es sich um das jährliche Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs der sieben wichtigsten Industrieländer. Die auf diesen Konferenzen getroffenen Entscheidungen können mitunter bedeutsamer für die Entwicklung der internationalen Politik sein als die von manch einer i.O. getroffene Entscheidung.

6. Internationale Regime

"Internationale Regime können als eine institutionalisierte Form des norm- und regelgeleiteten Verhaltens bei der politischen Bearbeitung von Konflikten oder Interdependenzproblemen in unterschiedlichen Sachbereichen der internationalen Beziehungen definiert werden" (Wolf 1994: 423). Der Geltungsbereich eines internationalen Regimes kann sich auf die Bearbeitung eines einzigen Konfliktbereichs erstrecken (z.B. den Zugang zum Tiefseebergbau) oder eines Interdependenzproblems (z.B. der Klimaveränderung); er kann aber auch ein breiteres Problemfeld umfassen. Internationale Regime bestehen aus Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren. Als "Prinzipien" werden die allgemeinen Grundsätze verstanden, die durch die Normen operationalisierbar sowie durch Regeln und Verfahren operationalisiert werden. Schließlich setzen Regeln diese in konkrete Ge- und Verbote um. Um als Regime erfolgreich wirken zu können, muß noch als weiteres Verhaltenselement die Regelinhaltung hinzugefügt werden. "Ohne ein Mindestmaß an Effektivität i.S. der Regelinhaltung kann nicht von der Existenz eines internationalen Regimes gesprochen werden. Ein internationales Regime ist also immer mehr als seine vertragliche Vereinbarung, es 'lebt' nur dann, wenn eine Bereitschaft der beteiligten Akteure erkennbar ist, die vereinbarten Verhaltensnormen auch anzuerkennen und davon ausgehende 'Spiel'-regeln einzuhalten" (Wolf ebenda).

Von internationalen Regimen kann immer dann gesprochen werden, wenn durch das internationale Regime eine Kontextveränderung stattfindet. Die vom internationalen Regime geleistete Problembearbeitung weist sowohl auf die Gesamtbeziehungen zwischen den Regimeteilnehmern als auch auf deren Verhältnis zu ihrem jeweiligen gesellschaftlichen Umfeldem Ausstrahlungseffekte auf.

Gerade in der Zeit des Ost-West-Konflikts wurde untersucht, ob es durch die Einführung internationaler Regime gelingen könnte, die Teilnehmer gegen eine Verschlechterung der Ost-West-Beziehungen zu immunisieren, ob es durch die Einführung von Verregelungen in Teilgebieten gelingen könnte, den Kernkonflikt zu lösen etc.. Internationale Regime können somit als eine Vorstufe für Internationale Konferenzen angesehen werden.

7. Ausblick

Sind die IGOs Völkerrechtssubjekte, so sind die INGOs Institutionen des internationalen Privatrechts. Aufgrund der weiter zunehmenden internationalen Verflechtung wird auch Zahl der i.O. ansteigen, insbesondere die der INGOs. Da in der Zukunft die Herausforderungen für den Nationalstaat außerordentlich zunehmen werden - zu denken ist an die Umweltproblematik, das Anwachsen der Weltbevölkerung, die zunehmenden Migrationsströme, die Verbreitung nuklearfähigen Materials etc. - und er nicht mehr allein in der Lage ist, Lösungen für diese Probleme anzubieten, dürften internationale Organisationen zunehmend Steuerungsfunktionen in o.a. Bereichen übernehmen.

Auch die Erfolgsbilanz vieler internationaler Organisationen - sei es im Bereich Sicherheit, sei es im Bereich Wirtschaft - wird sich fördernd auf den Erhalt bzw. den Ausbau internationaler Organisationen auswirken. Dennoch werden internationale Organisationen nicht den Nationalstaat ersetzen; sie werden aber in ihrer Akteursqualität eine zunehmende Bedeutung erhalten.

Ausgewählte weiterführende Literatur:

Andersen, U./Woyke, W., (Hrsg.), 1995: Handwörterbuch Internationale Organisationen, Opladen.

Archer, C., 1994: International Organizations, London.

Baratta, M. v./Clauss, J., 1991: Internationale Organisationen. Ein Handbuch, Frankfurt/M. .

Bennett, A., 1991⁵: International Organizations. Principles and Issues, Englewood Cliffs, N.J.

Burton, J., 1972: World Society, Cambridge.

Deutsche Bundesbank, 1992: Internationale Organisationen und Gremien im Bereich von Währung und Wirtschaft (Sonderdruck Nr. 3), Frankfurt/Main.

Feld, W./Jordan R., 1994³: International Organizations. A comparative Approach, New York u.a.

Groom, A.J.R./Taylor, P. (Hrsg.), 1990: Frameworks for International Cooperation, London.

Holsti, K. 1991: Change in the International System - Essays on the Theory and Practice of International Relations, Cheltenham.

Keohane, R./Nye, S. (Hrsg.), 1977: Power and Interdependence: World Politics in Transition, Boston.

Meyers, R., 1993: Grundbegriffe, Strukturen und theoretische Perspektiven der Internationalen Beziehungen, in: Bundeszentrale für Politische Bildung (Hrsg.) Grundwissen Politik, Bonn, S. 220-316.

Müller, H., 1993: Die Chance der Kooperation, Regime in den internationalen Beziehungen, Darmstadt.

Murphy, C.N., 1994: International Organization and Industrial Change. Global governance since 1850, Cambridge.

Papp, D., 1991: Contemporary International Relations. Frameworks for Understanding, New York/Toronto.

Union of International Associations (Hrsg.): Yearbook of international Organizations, Brüssel, jährlich.

Rittberger, V., 1994: Internationale Organisationen. Politik und Geschichte, Opladen.

Wolf, K.D., 1994: Regimeanalyse, in: Boeckh, A.(Hrsg.): Internationale Beziehungen, München 1994, S.422-429.

Wolfrum, R. (Hrsg.) 1991: Handbuch Vereinte Nationen, München.

BALTISCHER RAT

(Baltic Council)

1. Mitglieder: Estland, Lettland, Litauen.

Tabelle 1: Wirtschaftsdaten Baltischer Rat

Land	Fläche in qkm	Einwohner in Mio.	Einwohner pro qkm	BSP pro Kopf in \$ (1992)
Estland	45.100	1,59	35,2	2.760
Lettland	64.500	2,7	41,8	1.930
Litauen	65.200	3,8	58,2	1.310

2. Entstehung:

Am 12. 5. 1990 wurde der **Baltische Rat** durch die Präsidenten der nach erneuter Unabhängigkeit strebenden Staaten Estland, Lettland und Litauen in einer "Deklaration über Einmütigkeit und Zusammenarbeit" geschlossen. Für Estland unterzeichnete Arnold **Rüütel**, für Lettland Anatolijs **Gorbunovs** und für Litauen Vytautas **Landsbergis**. Mit dem Baltischen Rat wurde die 1934 geschlossene Baltische Entente wiederbelebt.

3. Ziele:

Die baltischen Staaten streben eine engere politische und wirtschaftliche Zusammenarbeit sowie die inzwischen realisierte Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und der → KSZE an. Auch suchten sie eine Abstimmung ihrer Politik gegenüber der Sowjetunion in bezug auf die Unabhängigkeit sowie den Abzug der sowjetischen Soldaten aus den baltischen Staaten.

4. Organe:

Der **Rat der baltischen Staaten**, bestehend aus den Außenministern der drei Länder, tagt periodisch oder auf Antrag eines Signatarstaats. Die **Ständige Arbeitsgruppe** dient zum Informationsaustausch sowie zur Koordinierung außenpolitischer Zielsetzungen.

5. Entwicklung:

Die erste Ratssitzung am 5.10.1992 sprach sich für die Errichtung eines allgemeinen Sicherheitssystems der baltischen Staaten sowie für eine aktive Beteiligung an der KSZE aus. Die wichtigsten außenpolitischen Ziele, nämlich die Unabhängigkeit sowie den Abzug der sowjetischen bzw. russischen Soldaten haben die baltischen Staaten am 31.8.1994 erreicht, als die letzten russischen Soldaten Estland und Lettland verließen. Im September 1994 haben die drei baltischen Staaten mit Großbritannien und den skandinavischen Staaten die Gründung eines Balten-Bataillons vereinbart. Rund 1.000 Soldaten sollen gemäß dem Abkommen ab 1996 bereitstehen und als friedenserhaltende Einheit im Baltikum wirken. Auf diese Weise sollen sie auch für internationale Aufgaben im Rahmen der KSZE und den Vereinten Nationen vorbereitet werden.

6. Bewertung:

Es gilt abzuwarten, inwieweit der Baltische Rat auf Dauer eine Rolle im europäischen Regionalsystem spielen kann. Die Länder Estland (1,5 Mio. Einwohner), Lettland (2,7 Mio. Einwohner) sowie Litauen (3,7 Mio. Einwohner) müssen, wollen sie allein aufgrund ihrer geringen Einwohnerzahl eine Rolle spielen, eine stärkere Kooperation suchen, die sich zuerst in der Ökonomie und dann auch in außenpolitischen Fragen zeigen sollte. Politisch und ökonomisch dürften jedoch der → Ostseerat und die Europäische Union für die baltischen Staaten immer bedeutsamer werden. Analog zur Rolle der → Benelux-Union könnten die baltischen Staaten in Form eines erfolgreichen Baltischen Rats ihre Position im europäischen Regionalsystem verbessern.

BENELUX-WIRTSCHAFTSUNION

(Union Douanière Benelux/The Benelux Economic Union)

1. **Sitz:** Brüssel.
2. **Mitglieder:** Belgien, Niederlande, Luxemburg.

Tabelle 2: Wirtschaftsdaten Benelux-Staaten

Mitglieder	Fläche (km ²)	Einwohner (Mio.)	Einwohner / km ²	BSP/Kopf (1992)
Belgien	30.518	10.0	328.3	20.880 \$
Luxemburg	2.586	0.389	151.0	35.160 \$
Niederlande	41.864	15.2	363.0	20.480 \$

3. Entstehung:

Die Enge des Marktes veranlaßte Luxemburg bereits 1921 in Form der Belgisch-Luxemburgischen Wirtschaftsunion (BLEU/UEBL) die ökonomische Zusammenarbeit mit den Nachbarn zu suchen. Im Londoner Exil unterzeichneten die Regierungen der drei Staaten am 5.9.1944 die Londoner Zollkonvention, die de facto den Beitritt der Niederlande zu der BLEU beinhaltet. Der Abschluß des Vertrags über die Benelux-Union war ein Bruch mit der bisherigen Außenpolitik dieser drei Staaten. Dieser Vertrag wurde als einziges Mittel perzipiert, um Nationalismus, Isolationismus und Protektionismus, die drei Geißeln in den 30er Jahren, zu überwinden und sukzessiv zu Internationalismus, Kooperation, Freihandel und sogar Integration zu gelangen. Durch Kriegsfolgen verzögert, konnte dieses Abkommen erst am 1.1.1948 in Kraft treten. Es sah die Aufhebung von Einfuhrzöllen zwischen den Benelux-Staaten sowie die Einführung eines gemeinsamen Außenzolls vor. Von 1948 bis 1958 betrieben die Benelux-Staaten eine pragmatische Integrationspolitik in Richtung auf eine Wirtschaftsunion, die durch eine Koordinierung der

Wirtschafts-, Sozial- und Außenhandelspolitik wie auch durch die Liberalisierung des Kapitalverkehrs gekennzeichnet war. Am 3.2.1958 unterzeichneten die drei Regierungen in Den Haag den Vertrag zur Bildung einer Wirtschaftsunion zwischen den drei Staaten, der am 1.11.1960 in Kraft trat.

4. Ziele:

Mit der Benelux-Wirtschaftsunion streben die drei Staaten die Vervollständigung des gemeinsamen Markts an, also die Freiheit des Warenverkehrs, der Dienstleistungen, des Faktors Arbeit und des Kapitals. Die Union zielt auf die Koordinierung der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik. Daneben verfolgt sie eine engere Zusammenarbeit in den verschiedenen Politikfeldern, die den drei Staaten eine bessere Verteidigung ihrer Position im internationalen und europäischen Regionalsystem ermöglichen soll. Auch soll durch den Zusammenschluß innerhalb des europäischen Kräftegleichgewichts eine stärkere Position gegenüber den großen Nachbarn Deutschland und Frankreich - dies trifft besonders für Luxemburg und Belgien zu - gewährleistet werden. Der Vertrag von 1958 konkretisiert den festen Willen der drei Partner, ihr ökonomisches Schicksal gemeinsam zu realisieren. Darüber hinaus kodifiziert der Vertrag die zwischen 1948 und 1958 zwischen den Partnern geschlossenen Regelungen. Im Grunde strebt der Benelux-Vertrag von 1958 dieselben Ziele wie der ein Jahr zuvor geschlossene Römische Vertrag über die EWG an. Der Hauptunterschied beider Verträge liegt aber in der zeitlichen Realisierung der Vertragsziele. Während die EWG relativ lange Übergangsfristen bis zu 12 Jahren vorsah, war der 1958 geschlossene Benelux-Vertrag schon weitgehend realisiert und bedeute somit eine Kodifizierung des Bestehenden. Darüber hinaus ermöglicht ein spezieller Vertrag zwischen diesen drei Partnern eine weitergehende regionale Integration, die in der EU nicht unbedingt erreicht werden muß.

5. Organisationsstruktur:

Bei der Benelux-Union handelt es sich um eine intergouvernementale, keine supranationale Organisation. Oberstes Organ ist das **Ministerkomitee**, das sich in der Regel aus den drei Außenministern zusammensetzt. Sie treffen sich mindestens alle drei Monate, um die Benelux-Zusammenarbeit im Lichte der Zielsetzungen der Wirtschaftsunion zu bewerten.

Darüber hinaus treffen sich die Ministerpräsidenten und die Fachminister der drei Staaten mehrmals im Jahr, um neue Möglichkeiten der Benelux-Zusammenarbeit zu erörtern. Dafür wird oft der Rahmen der Europäischen Union genutzt. Das Ministerkomitee kann politische Beschlüsse fassen, Abkommen schließen, Empfehlungen und Richtlinien erlassen. Die Beschlüsse, die einstimmig erfolgen müssen, sind für die Bürger der Mitgliedstaaten nicht direkt bindend, da sie erst durch die Parlamente der Mitgliedstaaten bestätigt werden müssen. Das Ministerkomitee besteht aus ständigen Vertretern, die Regierungsmitglieder sind und sich aufgrund ihrer Regierungsaufgaben ständig mit Benelux-Angelegenheiten befassen.

Das **Generalsekretariat** mit Sitz in Brüssel besteht aus etwa 90 Mitarbeitern und ist für den ordnungsgemäßen Geschäftsablauf verantwortlich. Der Generalsekretär ist niederländischer Nationalität, seine beiden Stellvertreter belgischer und luxemburgischer Herkunft. Allerdings wird das Generalsekretariat kollegial geführt.

Der **Rat der Wirtschaftsunion**, dessen Mitglieder durch das Ministerkomitee bestimmt werden, führt die Beschlüsse des Ministerkomitees aus, koordiniert die Politik und ist für die Wirksamkeit der verschiedenen Organe verantwortlich.

Aufgrund des Unionsvertrages wurden die 12 **Kommissionen** - u.a. die Kommission für Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland, die Kommission für Währungs- und Finanzfragen, die Kommission für Industrie und Handel, die Kommission für Landwirtschaft, Ernährung und Fischerei, die Kommission für Zoll- und Steuerfragen - sowie acht **Sonderkommissionen**, darunter u.a. für Tourismus und für Raumordnung eingesetzt. Diese Kommissionen und Sonderkommissionen haben Serviceleistungen für das Ministerkomitee zu erbringen.

Diesen Exekutivorganen stehen beratende Organe gegenüber, von denen der **Beratende Interparlamentarische Rat (IPR)** das bedeutsamste ist. Er setzt sich aus je 21 belgischen und niederländischen sowie aus sieben luxemburgischen Abgeordneten zusammen. In ihm sind alle politischen Strömungen der drei Staaten vertreten. Der durch Sonderabkommen vom 5.11.1955 geschaffene Rat berät die mit der Benelux-Union im Zusammenhang stehenden Probleme. Die Zuständigkeiten des IPR sind nicht auf die Wirtschaftsunion begrenzt; sie umfassen auch bestimmte Aspekte der politischen Zusammenarbeit.

Der **Beratende Wirtschafts- und Sozialrat (BWSR)** besteht aus maximal 27 Mitgliedern, die als nationale Vertreter des Wirtschafts- und Soziallebens in dieses Gremium zu gleichen Teilen aus den Mitgliedstaaten entsandt werden. Analog zum Wirtschafts- und Sozialrat der → EU hat der BWSR nur eine beratende Funktion.

Das **Schiedsgericht** hat die Aufgabe, Differenzen, die zwischen den Vertragspartnern in bezug auf die Anwendung und Auslegung des Vertrags entstehen können, zu regeln. Für jede Materie stellt jeder Vertragspartner einen Schiedsrichter sowie einen Ersatzschiedsrichter. Die Arbeit in der Benelux-Union verlief allerdings so harmonisch, daß vom Schiedsgericht bisher so gut wie kein Gebrauch gemacht werden mußte.

Seit dem 31.3.1965 gibt es auch den **Benelux-Gerichtshof** mit Sitz in Brüssel, der seit 1974 seine Funktionen wahrnimmt. Er besteht aus drei Richtern. Seine Hauptaufgabe besteht in der Förderung der einheitlichen Auslegung der festgelegten gemeinsamen Rechtsvorschriften. Er hat eine dreifache Aufgabe und ist dementsprechend mit folgenden Befugnissen ausgestattet: rechtsprechende Befugnisse, beratende Befugnisse und rechtsprechende Befugnisse bei Angelegenheiten der Beamten. Die Kosten der Benelux-Union werden zu 48,5% von Belgien, zu 48,5% von den Niederlanden sowie zu 3% von Luxemburg getragen.

6. Entwicklung:

Im März 1947 wurde von den Benelux-Staaten ein Protokoll geschlossen, in dem die 1944 geschlossene Zollkonvention näher erläutert wurde. Danach sollte die Zollunion folgende drei Prinzipien verwirklichen:

- die rasche Einführung eines gemeinsamen Zollltarifs, der auf alle Importe aus Drittländern Anwendung finden sollte;
- die schnelle Abschaffung der Zölle an den Binnengrenzen auf alle Güter, die ihren Ursprung in den Benelux-Staaten haben und
- das Ziel einer gemeinsamen indirekten Steuerpolitik sowie der gemeinsamen Agrar-, Industrie- und Handelspolitik.

Die bereits während des Zweiten Weltkriegs begonnene institutionelle Zusammenarbeit wurde durch den Ost-West-Konflikt in ihren Rahmenbedingungen verändert und durch die Gründung neuer funktionaler internationaler Wirtschaftsorganisationen globaler Art wie dem GATT und der → OECD überlagert. Durch den europäischen Integrationsprozeß, insbesondere durch EGKS und EWG, wurden viele der von der Benelux-Union verfolgten Ziele auf die Europäischen Gemeinschaften übertragen. Dennoch wurde die enge Zusammenarbeit der drei Staaten institutionell fortgesetzt. So schlossen die Regierungen der drei Staaten am 3. Februar 1958 in Den Haag den Vertrag über die Benelux-Wirtschaftsunion, der am 1. November 1960 in Kraft trat. Dieser Vertrag sollte zu einem Meilenstein in der Integrationsgeschichte der drei Staaten werden, da die Ziele des Integrationsprozesses zum Prinzip der Koordination der allgemeinen Politik erweitert wurden und Schritte zur Schaffung eines gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraums für die Bürger sowie einer Passunion vorgenommen wurden. Die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen war eine der größten Erfolge des Benelux-Integrationsprozesses. Schließlich einigte man sich auch auf eine gemeinsame Politik innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Auch zielte die Benelux-Kooperation auf eine gegenseitige Anerkennung der Examenszeugnisse, was zu Teilen bereits in den 60er Jahren erreicht werden konnte. Die Freiheit für Güter, Dienstleistungen, Arbeit und Kapital wurde in den Benelux-Staaten deutlich früher als in der Europäischen Gemeinschaft erreicht.

Die Benelux-Union hat zu erheblichen Vorteilen für die drei Länder beigetragen. So stieg der Intra-Beneluxhandel, nicht zuletzt wegen der Abschaffung der Zölle, allein zwischen 1948 und 1958 um 200 %. Auch im Außenhandel konnten die Benelux-Staaten ihren Anteil von 2,3 Mrd US-Dollar (1948) auf 249,8 Mrd US-Dollar (1990) steigern, so daß sich Benelux zum viertgrößten Wirtschaftsakteur in der Welt entwickelte. Zwischenstaatliche Differenzen, besonders zwischen den Niederlanden und Belgien, konnten dank Benelux gelöst werden. Schließlich haben die drei Staaten durch ihren Zusammenschluß innerhalb der EG ein größeres Gewicht erhalten, so daß bis zur ersten Erweiterung 1973 gegen sie keine Entscheidung möglich war. Durch die Erweiterungen der EG hat Benelux als Akteur innerhalb der Europäischen Union an Einfluß verloren. Aufgrund der überzeugenden Erfolge auf dem Gebiet des freien Personenverkehrs und des freien Warenverkehrs ist die Benelux-Union zum Wegbereiter für den europäischen Integrationsprozeß geworden. Im europäischen Integrationsprozeß konnten die Benelux-Staaten, nicht zuletzt dank ihrer herausragenden politischen Persönlichkeiten wie **Spaak**, **Stik-**

ker, Beyen, Bech, Tindemans, Thorn, Werner, Martens und Lubbers, immer wieder eine wichtige Schrittmacherrolle spielen. Durch das Schengen-Abkommen zwischen den Benelux-Staaten, Frankreich und Deutschland von 1985 wurde der schrittweise Abbau der Grenzkontrollen zwischen diesen Staaten vorgesehen. Seit 1985 wird das Benelux-Sekretariat von Deutschland und Frankreich förmlich als Sekretariat des Schengener Übereinkommens anerkannt.

7. Perspektiven/Bewertung:

Die Benelux-Union hat zwar nur 4,5% der Fläche der Europäischen Union, und ihre Bevölkerung repräsentiert nur 9,1% der EU-Bevölkerung (nach dem Beitritt der vier Staaten Norwegen, Österreich, Finnland und Schweden werden diese Zahlen noch weiter schrumpfen), doch ist Benelux nach den USA, der Bundesrepublik Deutschland und Japan der viertgrößte Wirtschaftsakteur im internationalen System.

Die Benelux-Union hat trotz der Überwölbung durch die EG/EU für die drei Staaten nach wie vor eine große Bedeutung. Zunächst einmal können Entscheidungen, die in der EU nicht getroffen, im kleineren Verbund der drei Staaten schneller getroffen werden. Zweitens können die drei Staaten auch in Zukunft ihre sich selbst zugeschriebene Schrittmacherrolle im europäischen Integrationsprozeß fortsetzen. Für die Vorbereitung der europäischen Angelegenheiten bietet die Benelux-Ebene eine wichtige Institution, auf der die meistens einheitliche Position der drei Staaten abgestimmt wird. Auch wurde auf dieser Ebene die Initiativfunktion der drei Staaten innerhalb des europäischen Integrationsprozesses mehrfach praktiziert. Drittens kann Benelux im Falle des Scheiterns oder Zurückfahrens des Integrationsprozesses im Rahmen einer durch die skandinavischen und mittel- und osteuropäischen Staaten erweiterten Europäischen Union als Auffangbecken dienen. Viertens hat Benelux als Einheit innerhalb des Integrationsprozesses ein bedeutsam größeres Gewicht als jeder Mitgliedstaat einzeln. Schließlich schreibt sich die Benelux-Union auch im weiteren Integrationsprozeß die Funktionen zu, als Laboratorium, Modell und Motor der europäischen Integration zu dienen.