

Die europäischen Organisationen

Quelle: CVCE. European Navigator. Raquel Valls.

Urheberrecht: (c) CVCE.EU by UNI.LU

Sämtliche Rechte auf Nachdruck, öffentliche Verbreitung, Anpassung (Stoffrechte), Vertrieb oder Weiterverbreitung über Internet, interne Netzwerke oder sonstige Medien für alle Länder strikt vorbehalten. Bitte beachten Sie den rechtlichen Hinweis und die Nutzungsbedingungen der Website.

URL: http://www.cvce.eu/obj/die_europaischen_organisationen-de-a1fb4f50-604c-400b-9906-a6c7e10e6230.html

Publication date: 08/07/2016



Die europäischen Organisationen

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges sehen die führenden Politiker der europäischen Staaten vor dem Hintergrund der Teilung und der Mangelversorgung die Notwendigkeit, friedliche Beziehungen zu ihren Nachbarn zu knüpfen, um die Grundlagen für dauerhafte Sicherheit und nachhaltigen Wohlstand zu schaffen.

Die ersten Formen der Zusammenarbeit zwischen den westeuropäischen Staaten werden vor allem von den Vereinigten Staaten in einem von den Anfängen des Kalten Krieges geprägten internationalen Klima vorangetrieben. Diese führen zur Gründung der **Organisationen der europäisch-atlantischen Zusammenarbeit**. Im Jahr 1948 wird die Europäische Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit (OECD) mit dem Ziel gegründet, die im Rahmen des Marshall-Plans angebotene Finanzhilfe innerhalb eines europäischen Aufbauprogramms zu verwalten. Die Nordatlantische Vertragsorganisation (NATO) wird 1949 unter der Ägide der Vereinigten Staaten als militärisches Verteidigungsbündnis gegen den kommunistischen Block gegründet. Beide Organisationen finden in Osteuropa in dem unter der Schirmherrschaft der Sowjetunion 1949 gegründeten Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (RGW) bzw. dem 1955 gegründeten Warschauer Pakt ihr jeweiliges Gegenstück. Mit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regime ab 1989 können die europäisch-atlantischen Organisationen ihrer interkontinentalen Mission durch die Einbindung der ehemaligen Mitglieder der östlichen Bündnisse besser gerecht werden.

Mit der Unterzeichnung des *Vertrags über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Zusammenarbeit und über kollektive Selbstverteidigung* durch Belgien, Frankreich, die Niederlande, Luxemburg und das Vereinigte Königreich am 17. März 1948 in Brüssel entstehen die **Organisationen der Zusammenarbeit mit europäischer Ausrichtung**. Im Rahmen der durch den Brüsseler Vertrag gegründeten Organisation — der **Westunion** — reagieren die Fünf zudem auf den Aufruf des *Internationalen Koordinierungsausschusses der Bewegungen für die Einheit Europas* und beschließen 1949, mit dem **Europarat** eine zweite Organisation der Zusammenarbeit ins Leben zu rufen. Die Westunion, die 1954 zur **Westeuropäischen Union** (WEU) wird, nimmt die Bundesrepublik Deutschland (BRD) und Italien — die ehemaligen Kriegsgegner — auf und fördert die schrittweise, kontrollierte Wiederbewaffnung Deutschlands.

Trotz anfänglicher Fortschritte wird die **WEU** verglichen mit den anderen europäischen Organisationen allerdings nur eine sekundäre Rolle spielen. 1959 gibt diese Organisation die Ausübung ihrer sozialen und kulturellen Tätigkeiten an den Europarat ab. Was ihre wirtschaftlichen Zuständigkeiten anbelangt, so stagniert sie zunächst aufgrund der Gründung der **Europäischen Gemeinschaften** (insbesondere der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1957) durch die Sechs (Belgien, BRD, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande) und anschließend der **Europäischen Freihandelsassoziation** (EFTA), die 1960 als britische Alternative zur EWG geschaffen wird. Mit dem Beitritt des Vereinigten Königreiches zu den Gemeinschaften im Jahr 1973 verlieren die wirtschaftlichen Befugnisse der WEU endgültig ihre Berechtigung. Bis dahin wird die WEU für die Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und den Mitgliedstaaten der Gemeinschaften dennoch einen strukturierten Rahmen bieten. Als rein militärische Allianz mit dem hauptsächlichen Ziel der legitimen kollektiven Verteidigung ihrer Mitglieder (Artikel V des Vertrags) wird die WEU durch die Existenz der NATO, von der sie weitgehend abhängig wird, weiter in den Hintergrund gedrängt. In den 1980er Jahren erfährt sie mit der Entstehung einer europäischen Verteidigungsdimension, die sich von der Atlantischen Allianz emanzipieren möchte, jedoch neuen Aufschwung.

Die politischen Organisationen — ab 1949 der Europarat und ab 1951/1957 die Europäischen Gemeinschaften auf ihrem Weg zur Europäischen Union — werden durch die schrittweise Annäherung ihrer Rechtsordnungen die umfassendsten Veränderungen auf dem Kontinent herbeiführen. Ihre Gründung ist in vielerlei Hinsicht auf die Forderungen der europäischen Bewegungen nach einer Einigung des Kontinents zurückzuführen. Entsprechend den geopolitischen Entwicklungen in Europa spiegeln sie den Grad des Kompromisses wider, der zwischen den souveränistischen Strömungen, die die zwischenstaatliche Zusammenarbeit zwischen unabhängigen Nationen verteidigen, und den föderalistischen Strömungen, die ihrerseits die Integration bestimmter staatlicher Zuständigkeiten im Rahmen einer supranationalen Instanz

befürworten, erreicht werden kann.

So entstehen auf Betreiben von Frankreich und Deutschland die **Europäischen Gemeinschaften als Organisationen der Integration**. Im Unterschied zu den Organisationen der einfachen Zusammenarbeit, in denen die souveränen Staaten ihre Standpunkte lediglich harmonisieren, üben die Organisationen der Integration die Zuständigkeiten, die ihnen von den Mitgliedstaaten übertragen werden, gemeinsam aus. Dies bedeutet, dass die Staaten, die den Gemeinschaften beitreten, bereit sind, Teile ihrer Souveränität einer supranationalen Instanz zu übertragen. Der **Europarat** hingegen wird unter dem Druck des Vereinigten Königreiches als Organisation der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit gegründet. Der Wille einiger Mitglieder des Europarates als ältester Organisation, einen Schritt weiter zu gehen, führt letztlich zur Schaffung von „begrenzten Gemeinschaften“.

Der Integrationswille einiger weniger Staaten ermöglicht es, im Mai 1951 im Europarat einen Text mit Satzungscharakter zu verabschieden, der die Schaffung „spezialisierter europäischer Behörden“ mit jeweils eigenen Zuständigkeiten im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen, rechtlichen und administrativen Bereich sowie in weiteren damit verbundenen Bereichen vorsieht, wobei es jedem Mitglied freisteht, beizutreten oder nicht. Der Text stützt sich auf eine Initiative der Beratenden Versammlung der Organisation aus dem Jahr 1949, die die Schaffung spezialisierter Behörden als Übergangsphase bis zur Errichtung einer europäischen Union vorsieht.

Diese „indirekte Methode“ zur Schaffung einer europäischen politischen Behörde, d. h. „Sektor für Sektor“, wird von dem französischen Außenminister Robert Schuman in einer Rede im Mai 1950 in Paris vorgestellt. Inspiriert von Jean Monnet schlägt er vor, „die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion einer gemeinsamen Hohen Behörde zu unterstellen, in einer Organisation, die den anderen europäischen Ländern zum Beitritt offen steht“. Diese „konkreten Tatsachen“ werden zunächst „eine Solidarität der Tat“ schaffen, die letztlich zu einer europäischen Föderation führen soll.

Trotz der Bemühungen der Beratenden Versammlung des Europarates um die Schaffung einer für alle Mitgliedstaaten der Organisation akzeptablen europäischen Behörde klaffen die Standpunkte der Sechs und der „anglo-skandinavischen Länder“ weit auseinander. Die erste „begrenzte Gemeinschaft“, die **Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)**, entsteht bereits im April 1951 außerhalb des Europarates. Ebenfalls außerhalb des Europarates werden Vorhaben für die Schaffung weiterer spezialisierter Gemeinschaften entwickelt. Sie führen 1957 zur Gründung der **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)** und der **Europäischen Gemeinschaft für Atomenergie (EAG oder Euratom)**. Um die Folgen der Teilung zu minimieren, schlägt die britische Regierung im Rahmen des „Eden-Plans“ vor, eine Verbindung zwischen dem Europarat und den Gemeinschaften der Sechs zu schaffen. Die zwischen den beiden Organisationen bestehenden Unterschiede in Bezug auf Struktur und Zielsetzungen verhindern jedoch die Integration der Gemeinschaften im Rahmen des Europarates. Dennoch werden auf Informationsaustausch und gemeinsamen Treffen basierende flexible Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen dem „Kleinen“ und dem „Großen Europa“ verabschiedet und im Laufe der Jahre weiterentwickelt. Mit dem Zusammenbruch des kommunistischen Blocks spielt der Europarat durch die Aufnahme der Länder Mittel- und Osteuropas eine bedeutende Rolle beim Übergang dieser Länder zur Demokratie.

Der Bruch zwischen den souveränistischen bzw. neutralen Ländern und den Ländern der Gemeinschaften wird durch die von Großbritannien initiierte Einrichtung der EFTA als Alternative zu dem von der EWG geplanten Gemeinsamen Markt weiter verstärkt. 1959 unterzeichnen Dänemark, Österreich, Portugal, Norwegen, die Schweiz, Schweden und das Vereinigte Königreich einen Vertrag, mit dem sie untereinander eine Freihandelszone ohne gemeinsamen Zolltarif schaffen. Der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EFTA und sein Beitritt zu den Gemeinschaften im Jahr 1973 lassen die Länder seines Einflussbereiches bald folgen, wodurch sich die Organisation mehr und mehr verkleinert. Die EFTA im Bereich des Handels und der Europarat im Bereich der Demokratie und der Wahrung der Menschenrechte festigen im Laufe der Zeit ihre Rolle als Vorstufe zum Beitritt zu den Gemeinschaften für jene Staaten, die eines Tages den Schritt von der einfachen Zusammenarbeit zur Integration gehen wollen. Die Zusammenarbeit zwischen der EWG und der EFTA ist sehr eng, zunächst durch den Abschluss bilateraler Verträge und ab 1994 durch die

Errichtung eines Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR).

Das Jahr 1992 stellt mit der Unterzeichnung des *Vertrags über die Europäische Union* (EU) durch die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften in Maastricht ein Schlüsseldatum für die wirtschaftliche und politische Einigung des Kontinents dar. Dieser Vertrag, der die schrittweise Verwirklichung einer Wirtschafts- und Währungsunion ermöglicht, fügt den Europäischen Gemeinschaften zwei Bereiche der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit hinzu (Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres). Die verschiedenen Politiken der Europäischen Union — von supranationaler oder zwischenstaatlicher Art — können sich in einem einheitlichen institutionellen Rahmen entwickeln, in dem ihre Kohärenz gewährleistet ist. Ab diesem Zeitpunkt wird zudem die WEU schrittweise als operative Komponente der Sicherheits- und Verteidigungspolitik in die EU integriert.

Die Reform der Institutionen der EU wird mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam und des Vertrags von Nizza, sowie mit der Einleitung eines verfassungsgebenden Prozesses durch die Erklärung von Laeken am 15. Dezember 2001 und der Eröffnung des Europäischen Konvents fortgeführt. Unter dem Vorsitz von Valéry Giscard d'Estaing überreicht der Konvent dem italienischen Vorsitz des Europäischen Rates am 18. Juli 2003 den *Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa*. Dieser Entwurf dient als Grundlage für den *Vertrag über eine Verfassung für Europa*, der am 29. Oktober 2004 in Rom von den Mitgliedstaaten der EU unterzeichnet wird. Dieser Vertrag tritt jedoch nie in Kraft, da der Ratifizierungsprozess abgebrochen wird (Folge des negativen Ergebnisses der Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden im Frühjahr 2005).

Zwischenzeitlich konsolidiert der Beitritt von zehn neuen Staaten zur Europäischen Union, von denen acht vormals dem kommunistischen Block angehörten, den Prozess der Versöhnung des Kontinents. Bulgarien und Rumänien treten im Januar 2007 bei, wodurch sich die Zahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union auf 27 erhöht.

Der 13. Dezember 2007 ist ein weiterer Meilenstein. An diesem Tag unterzeichnen die Mitgliedstaaten einen neuen Vertrag, der den Inhalt des Verfassungsvertrags von 2004 zum großen Teil übernimmt: den *Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, der in „Vertrag über die Funktionsweise der Europäischen Union“ umbenannt wird. Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft tritt, bietet der EU einen Ausweg aus ihrer institutionellen Krise. Er fusioniert die drei Pfeiler der Union (den gemeinschaftlichen und die zwischenstaatlichen), verleiht der EU die Rechtspersönlichkeit, macht die Grundrechtecharta rechtsverbindlich, bringt zahlreiche institutionelle Reformen (Stärkung der Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse des Parlaments, neue Definition und Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat, ständige Präsidentschaft des Europäischen Rates, neue Definition des Amtes des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente, neues Initiativrecht für die Bürger). Zudem trägt eine Klausel über gegenseitigen Beistand der Mitgliedstaaten der Union im Vertrag von Lissabon dazu bei, dass die Mitgliedstaaten am 31. März 2010 das Ende des Brüsseler Paktes und die Abschaffung der WEU bis Juni 2011 beschließen.

Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), die 1973 in Helsinki ins Leben gerufen wird, hat das erklärte Ziel, den Weg für einen Ost-West-Dialog zwischen den europäischen Staaten aus den beiden Blöcken des Kalten Krieges zu ebnen. Dennoch kann die Zusammenarbeit zwischen Ost und West letztlich erst mit der Auflösung des Ostblocks endgültig Fuß fassen. Dieser neue Zeitabschnitt, der durch die Verabschiedung der *Charta für ein Neues Europa* im Jahr 1990 gekennzeichnet ist, umfasst die Institutionalisierung der KSZE und deren Umwandlung in eine internationale Organisation im Jahr 1995. **Die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa** (OSZE) ist als paneuropäische Sicherheitsorganisation insbesondere für die Koordinierung von Aufgaben der präventiven Diplomatie und für die Krisenbewältigung zuständig. Die verschiedenen, durch den Beitritt der Länder Mittel- und Osteuropas erweiterten europäischen Organisationen müssen ihre Arbeit von nun an untereinander koordinieren und die Formen ihrer Zusammenarbeit vervielfältigen, um Überschneidungen zu vermeiden und ihre Effizienz zu verbessern. In diesem Zusammenhang verabschieden die Mitgliedstaaten der OSZE auf Initiative der EU und unter Mitwirkung des Europarates im Jahr 1995 den *Stabilitätspakt für Europa*.

Als Fazit lässt sich sagen, dass das in den Nachkriegsjahren begonnene europäische Aufbauwerk durch die Schaffung von **Formen der institutionalisierten Zusammenarbeit** zwischen den Staaten gekennzeichnet ist. Die Zusammenarbeit erfolgt stets im Rahmen stabiler Strukturen der Zusammenarbeit, die über ständige Organe mit jeweils eigenen Befugnissen verfügen. Diese Strukturen werden durch einen multilateralen Vertrag geschaffen, in dem deren Ziele sowie finanzielle und rechtliche Mittel einschließlich der Mechanismen der kollektiven Willensbildung festgelegt sind. Die Zusammenarbeit geht damit über das System internationaler Konferenzen hinaus. Die Staaten als Völkerrechtssubjekte setzen gemeinsame Organisationen — internationale Organisationen — ein, die mehrheitlich mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet sind und selbst als Völkerrechtssubjekte auftreten. Die Verfahren der Beschlussfassung durch ihre Organe sowie die Rechtswirkung, die den von ihnen angenommenen Beschlüssen eingeräumt wird, sind ein Indikator für die Kraft des kollektiven Engagements und somit für dessen Effizienz.

In den Organisationen der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit sind Beschlüsse des Entscheidungsgremiums auf Ministerebene im Allgemeinen einstimmig zu fassen. Neben dem guten Willen, der von den Behörden der Mitgliedstaaten gezeigt wird, hängt die Umsetzung der verbindlichen Beschlüsse auf nationaler Ebene in hohem Maße von der Einführung von Kontroll- oder „Monitoring“-Verfahren ab. Die beratenden Organe parlamentarischer Zusammensetzung treffen Mehrheits-Beschlüsse, allerdings ist deren Wert auf den einer Empfehlung oder einer Stellungnahme beschränkt. Zudem können den Hauptorganen beratende Organe technischer Art an die Seite gestellt werden.

Bei den Organisationen der Integration haben die von den Entscheidungsgremien verabschiedeten Rechtsakte im Bereich der geteilten Zuständigkeiten den Wert von internen Gesetzen, die auf die einzelstaatliche Rechtsordnung direkt anwendbar sind und in diese eingehen. Die mit den einzelstaatlichen Rechtsetzungsverfahren vergleichbaren Beschlussfassungsverfahren beziehen mehrere Organe ein, die die Interessen aller beteiligten Akteure vertreten (insbesondere die Interessen der Staaten, der Bürger und der Organisation als solcher, aber auch die Interessen der wirtschaftlichen und sozialen Akteure sowie der Gebietskörperschaften). Mit Ausnahme von Beschlüssen zu sensiblen Themen, die der Einstimmigkeit aller Mitgliedstaaten der Organisation in deren zwischenstaatlichem Organ bedürfen, sind auf dem Mehrheitsprinzip basierende Beschlussfassungsverfahren vorgesehen. Nach einer jeden Reform der Gründungsrechtsakte der Organisation ist der erreichte Grad der Integration an der Zahl der Bereiche ablesbar, in denen Einstimmigkeit bzw. eine Beschlussfassung mit Mehrheit erforderlich ist. Die einzelstaatlichen Gerichte sowie ein internationaler Gerichtshof wachen über die Einhaltung der gemeinsamen Vorschriften durch Privatpersonen und die öffentlichen Behörden. Neben den beratenden Organen sind ein Beschlussfassungsorgan sowie Kontrollorgane in einem System des Gleichgewichts der Kräfte vorgesehen.

(September 2010)