

*Pál Dunay*

## Mittel gegen die Ungewissheit: Der "Wiener und der Berliner Mechanismus" - Die Erfahrungen der ersten zehn Jahre

### *Einführung*<sup>1</sup>

Mit dem Ende des Ost-West-Konflikts veränderte sich parallel dazu auch der Charakter der KSZE. Bis 1990 kann die KSZE als eine Serie von Konferenzen beschrieben werden. Unmittelbar nach Ende des Kalten Krieges begann sie sich zu einer internationalen Organisation zu entwickeln. Es war der Wunsch der Teilnehmerstaaten, der KSZE das Schicksal vieler intergouvernementaler Organisationen zu ersparen, das vom Aufbau großer Bürokratien, von formalisierten Verfahren und von einem strikten Kanon endgültiger Regeln geprägt ist. Die Institutionen der KSZE wurden anfangs absichtlich klein und schwach gehalten und wurden erst später nach und nach vergrößert. Es galt jedoch, eine Lücke zu schließen. Die Institutionen waren nämlich nicht dafür ausgelegt, mit den schweren Konflikten fertig zu werden, die in dem euphorischen Moment des Pariser Gipfels im November 1990 so unwahrscheinlich erschienen und wenige Monate später doch so real waren. Der Brückenschlag zwischen einer Serie von Konferenzen und einer klassischen zwischenstaatlichen Organisation gelang durch bestimmte Mechanismen.

Die meisten dieser Mechanismen befassen sich mit verschiedenen Aspekten der Streitschlichtung. So wie die KSZE/OSZE immer mit einem breiten Sicherheitsverständnis identifiziert wurde, befassen sich die Mechanismen mit unterschiedlichen Aspekten möglicher Sicherheitsprobleme. Die vier Mechanismen, die zu Beginn der neunziger Jahre geschaffen wurden, betreffen:

1. Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten (der so genannte Wiener Mechanismus);
2. Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (der so genannte Berliner Mechanismus);
3. Die menschliche Dimension (der so genannte Moskauer Mechanismus);
4. Verfahren zu friedlichen Streitbeilegung (Valletta-Mechanismus).

Die vier Mechanismen entstanden in weniger als fünfzehn Monaten zwischen November 1990 und Februar 1992.

---

1 Der Verfasser ist dem Prager Büro des OSZE-Sekretariats für dessen unschätzbare Unterstützung durch die Bereitstellung von Dokumenten über die Funktionsweise des Wiener und des Berliner Mechanismus zu Beginn der neunziger Jahre zu großem Dank verpflichtet.

Die drei erstgenannten Mechanismen befassen sich jeweils mit dem einen oder anderen Aspekt internationaler Sicherheit. Der Wiener und der Berliner Mechanismus betreffen Angelegenheiten, die zum "ersten Korb" der KSZE-Aktivitäten gehören. Der Moskauer Mechanismus ist eindeutig dem dritten, humanitären Korb zugeordnet. Der Valletta-Mechanismus beschäftigt sich nicht mit spezifischen Sicherheitsfragen, sondern behandelt allgemein die Streitschlichtung. Der grundsätzliche Unterschied zwischen dem Wiener, dem Berliner und dem Moskauer Mechanismus einerseits und dem Valletta-Mechanismus andererseits scheint jedoch nicht nur der spezifische Charakter der erstgenannten und der allgemeine Charakter des letzteren zu sein. Er liegt vielmehr darin, dass die erstgenannten den Versuch unternehmen, diejenigen Sicherheitsprobleme vorherzusagen, die nach dem Kalten Krieg auftreten und ein unverzügliches Handeln der Gemeinschaft der KSZE-Staaten erfordern könnten. Der Valletta-Mechanismus macht - wie bereits oben erwähnt - keine genauen Angaben über die Probleme, die möglicherweise der Streitschlichtung bedürfen, und der Aspekt der Dringlichkeit fehlt ebenfalls. Präziser ausgedrückt: Er spezifiziert bestimmte Sicherheitsprobleme negativ, indem er einige der wichtigsten und politisch sensiblen Themen von der Behandlung durch den Mechanismus ausschließt.<sup>2</sup> Es gibt jedoch noch einen weiteren grundlegenden Unterschied zwischen ihnen. Während sich eine - wenn auch beschränkte - Praxis in Bezug auf die drei erstgenannten herausgebildet hat, wurde der Valletta-Mechanismus nie angerufen. Der Valletta-Mechanismus wurde überdies von dem "Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE" abgelöst, das auf dem Stockholmer Ratstreffen im Dezember 1992 von den Parteien angenommen wurde.<sup>3</sup>

In diesem Beitrag werden der Wiener Mechanismus in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten und der Berliner Mechanismus für dringliche Situationen hinsichtlich ihrer Anwendung in den neunziger Jahren behandelt.

- 
- 2 Der Mechanismus wird "nicht eingesetzt oder in seiner Tätigkeit fortfahren, wenn (...) der Streitfall Fragen ihrer (der Streitparteien, P.D.) territorialen Integrität oder ihrer Landesverteidigung, ihrer Hoheitsansprüche auf Landgebiete oder konkurrierende Ansprüche hinsichtlich der Hoheitsgewalt über andere Gebiete berührt". Bericht über das Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen, La Valletta, 8. Februar 1991, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kap. E.1, S. 11. Es ist verständlich, dass drei Länder auf dem Treffen in Valletta besonderen Nachdruck auf den Ausschluss dieser Themen aus dem Anwendungsbereich des Mechanismus legten, nämlich die Sowjetunion und Jugoslawien, zwei Länder, die kurze Zeit später Probleme mit ihrer territorialen Integrität bekamen, und die Türkei, die befürchtete, dass der Golfkrieg zu einer Situation führen könnte, in der einige Kräfte versuchen könnten einen kurdischen Staat - teilweise unter Beanspruchung türkischen Territoriums - zu errichten. Die Haltung Spaniens und Großbritanniens, zweier Länder die verhindern wollten, dass ihr Streit über Gibraltar jemals Gegenstand des Valletta-Mechanismus würde, kam den anderen drei Staaten sehr gelegen.
  - 3 Das Übereinkommen ist das erste und bis heute einzige rechtlich bindende Abkommen der KSZE/OSZE. Daher kommt es auch nicht in allen Teilnehmerstaaten der OSZE zur Anwendung, sondern nur in denjenigen, die es ratifiziert haben.

Sie werden aus zwei Gründen untersucht: 1. Nachdem sie unmittelbar nach ihrer Einführung zu Beginn der neunziger Jahre relativ häufig zur Anwendung gekommen waren, wurden sie im Jahre 1999 - unter gänzlich anderen Bedingungen - erneut angerufen. 2. Da die OSZE nach neuen Mechanismen zur Konfliktlösung sucht, ist es sinnvoll, einen Blick auf die Mittel zu werfen, die ihr schon zur Verfügung stehen. Sonst könnte es passieren, dass die Teilnehmerstaaten das Rad neu erfinden.

Der Moskauer Mechanismus wird aus einem einfachen Grund nicht behandelt: Mit der Einrichtung der Institution des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten auf dem Gipfeltreffen in Helsinki im Jahre 1992 konnten die politisch kontroversesten Menschenrechtsfragen - die der Minderheitenrechte - von einem anderen Forum bearbeitet werden. Darüber hinaus hat sich das Warschauer Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte ebenfalls einen großen Teil der Themen "einverleibt", die der Moskauer Mechanismus abdeckt.

#### *Der Wiener und der Berliner Mechanismus: Voraussetzungen, Grundlagen und Regelungen*

Die Ursprünge des Wiener Mechanismus betreffend ungewöhnliche militärische Aktivitäten und des Berliner Mechanismus für dringliche Situationen gehen auf die Vorbereitungen zum Pariser Gipfeltreffen der KSZE im November 1990 zurück. Ersterer stand auf der Tagesordnung der laufenden Gespräche über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen in Wien, an der alle KSZE-Teilnehmerstaaten mitwirkten. Letzterer wurde im Vorbereitungsausschuss für die Charta von Paris für ein neues Europa mit demselben Teilnehmerkreis ebenfalls in Wien diskutiert. Der Wiener Mechanismus wurde fertiggestellt und Bestandteil des VSBM-Dokuments von 1990; er ist auch in den dieses ersetzenden Folgedokumenten enthalten. Der Dringlichkeitsmechanismus wurde allerdings bei dieser Gelegenheit von den Teilnehmerstaaten nicht angenommen.

Die meisten Teilnehmerstaaten waren der Ansicht, dass ein solcher Dringlichkeitsmechanismus notwendig sei. Ausgerechnet die Vereinigten Staaten, das Land, das in den neunziger Jahren am häufigsten mit Willkür und Unilateralismus in Verbindung gebracht werden konnte, lehnte den Dringlichkeitsmechanismus in Wien ab. Jeder andere Staat fand einen solchen Mechanismus notwendig oder war zumindest bereit ihn hinzunehmen. Die USA hielten einen solchen Mechanismus für unnötig und es war unmöglich, ihnen klarzumachen, dass es höchst unwahrscheinlich sei, dass er "gegen" sie eingesetzt würde. Führt man sich ihre Dominanz in den internationalen Beziehungen, die im Verlaufe der vergangenen zehn Jahre immer deutlicher wurde, vor Augen, ist das verständlich. Die USA interpretierten ihre Rolle möglicherweise so, dass ihr Einfluss ausreiche, um jeden größeren politi-

schen Konflikt, den sie nicht dulden wollten, bilateral regeln zu können. Diese Haltung hätte den Verbündeten und Partnern Washingtons nur einige Monate nach Ende des Kalten Krieges als Frühwarnung dienen können. Die Vereinigten Staaten werden sich nicht gerade auf noch mehr Multilateralismus einlassen, nur um sie zu beruhigen. Darüber hinaus unterhielten die USA weiterhin eine intime, besser gesagt: eine intim-feindliche Beziehung zur Sowjetunion. Moskau, offensichtlich eine im Niedergang begriffene Status-quo-Macht, hatte ein Interesse daran, die formal noch bestehende bipolare Struktur der internationalen Beziehungen aufrechtzuerhalten. Der Sowjetunion, die Ende der achtziger Jahre bereits mit einigen ethnischen Rivalitäten auf ihrem Territorium sowie mit Bedrohungen ihrer Integrität konfrontiert war, missfiel die Vorstellung eines multilateralen Mechanismus, der die Einmischung in ihre inneren Angelegenheiten erlauben würde.

Zwei Monate waren nach den Diskussionen im Vorbereitungsausschuss in Wien vergangen, als all jenen, die gewisse Illusionen hinsichtlich der friedlichen Entwicklung des internationalen Systems in der Zukunft genährt hatten, ein aufschlussreiches Beispiel vor Augen geführt wurde. Am 13. Januar 1991 demonstrierten russische *Black Berets*, wie die Sowjetunion mit nach Unabhängigkeit strebenden Kräften in den Sowjetrepubliken umzugehen gedachte. Die Schießerei richtete sich gegen Demonstranten in Vilnius, der Hauptstadt der damaligen Sowjetrepublik Litauen. Sie hätte genauso gut anderswo auf sowjetischen Gebiet stattfinden können. Jetzt begriffen auch die USA mit einiger Verzögerung, dass das, worauf europäische Diplomaten in Wien hingewiesen hatten, Realität war: dass die Sowjetunion bald auseinanderbrechen und dieser Prozess von erheblichem Gewalteinsatz begleitet sein könnte. Die USA waren nicht länger daran interessiert, gegen einen vage formulierten politischen Dringlichkeitsmechanismus um der Sowjetunion willen zu opponieren und stimmten, da sie selbst nicht betroffen waren, dem sich abzeichnenden Konsens zu. Nicht zu vergessen, dass der Mechanismus auf einen Entwurf der Europäischen Gemeinschaft zurückging und die Vereinigten Staaten zu der Zeit der Position ihrer wichtigsten Verbündeten weit weniger ignorant gegenüberstanden als in einigen Fällen in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre.<sup>4</sup>

Das erste Treffen des KSZE-Rates konnte daher im Juni 1991 in Berlin den Dringlichkeitsmechanismus im Konsens verabschieden. Das Treffen wurde von den aufkommenden Feindseligkeiten in Jugoslawien überschattet. Der amerikanische Außenminister James Baker hatte zwar dafür plädiert, die Einheit Jugoslawiens zu erhalten; es wurde jedoch deutlich, dass sich die Geschichte nicht nach den Wünschen westlicher Politiker richtete. Der Fortgang der Ereignisse gab reichlich Anhaltspunkte dafür, dass ein politischer Dringlichkeitsmechanismus schon bald benötigt würde. Der Ort, an dem er zum Einsatz kommen könnte, war nicht länger ein weit entferntes politisches

---

4 Vgl. CSCE/2-CSO.1, 23. Mai 1991.

Niemandsland irgendwo im Süden der Sowjetunion. Es war ein Gebiet mitten in Südeuropa, in unmittelbarer Nachbarschaft zu Ländern mit wachsender strategischer Bedeutung, zu zerbrechlichen neuen Demokratien wie Albanien, Bulgarien, Rumänien und Ungarn.

In den letzten Monaten ihres Bestehens spielte die Sowjetunion keinerlei besondere Rolle, außer dass sie die Anhebung der Zahl derjenigen Staaten, deren Zustimmung für die Auslösung des Mechanismus notwendig war, von zwölf auf 13 betrieb. Die sowjetische Delegation sprach sich für diese Änderung aus, um zu verhindern, dass die damals zwölf Mitglieder der Europäischen Gemeinschaft sich ohne die Unterstützung irgendeines anderen Staates auf den Einsatz des Mechanismus verständigen konnten. Angesichts der historischen Situation war es allerdings unvorstellbar, dass das Übereinkommen von zwölf Ländern nicht durch eine Reihe weiterer Demokratien unterstützt werden würde. Das sowjetische Unterfangen in Berlin war also offensichtlich nur ein Lippenbekenntnis.

Im Sommer 1991 gab es also zwei Mechanismen, die sich mit nicht besonders klar definierten möglichen Konfliktursachen befassen konnten. Während sich der Mechanismus betreffend ungewöhnliche militärische Aktivitäten auf Aktivitäten von Streitkräften konzentrierte, war der Dringlichkeitsmechanismus dazu gedacht, dringliche politische Probleme, d.h. potentielle Konflikte, zu behandeln. Wenn man sie genau betrachtet, wird deutlich, dass beide - auf abstrakter Ebene - auf dasselbe Problem abstellen: die Ungewissheit und Unvorhersagbarkeit der Quelle von Unsicherheit. Folglich haben sie ihren Ursprung im Umfeld nach dem Kalten Krieg nicht nur in dem Sinne, dass sie zu Beginn der neunziger Jahre, also unmittelbar nach dem Ende des Kalten Krieges, verabschiedet wurden. Ihre Wurzeln liegen darüber hinausgehend auch in der Realität nach dem Ende des Kalten Krieges selbst, die von Ungewissheit geprägt war, von dem Gefühl, dass in der weniger glücklichen Hälfte Europas jederzeit nahezu alles geschehen konnte.

Eine gründliche Bedrohungsanalyse könnte darauf hindeuten, dass die Teilnehmerstaaten von der Annahme ausgingen, dass es entweder keine Konflikte in Europa geben würde<sup>5</sup> oder dass deren Ursachen nicht vorhersagbar wären. Niemand weiß, wer sie auslösen wird und aus welchem Grund. Daher ist es besser, auf alle Eventualitäten "vorbereitet" zu sein. Dies war die Botschaft der frühen Phase nach dem Ende des Kalten Krieges. So verlässt sich jeder der Mechanismen bis zu einem gewissen Grad auf dieselben Mittel. Er bringt vor der Gemeinschaft der KSZE-Teilnehmerstaaten ein Problem zur Sprache in der Hoffnung, dass die internationale Aufmerksamkeit den Staat, dessen Aktivitäten von den gemeinsamen Werten der anderen abweichen,

---

5 Dieser Punkt liegt auf einer Linie mit dem Argument von Francis Fukuyama, Das Ende der Geschichte, in: Europäische Rundschau 4/1989, S. 3-25. Er setzt das Ende des Ost-West-Konflikts mit dem Ende von Konflikten insgesamt gleich - sicherlich ein Standpunkt, der jeglicher Grundlage entbehrt.

beeinflusst. Anders ausgedrückt: Als über mögliche Konfliktursachen nach dem Kalten Krieg nachgedacht wurde, gingen die KSZE-Staaten stillschweigend davon aus, dass ein Konflikt nicht aufgrund anhaltender, vorsätzlicher und bösartiger Absichten eines Teilnehmerstaates ausbricht und daher mit solchen "weichen" Mitteln beeinflusst werden kann. Deshalb sind die Folgemaßnahmen, die die Teilnehmerstaaten über die Auslösung des Mechanismus hinaus erwägen können, ähnlich "weich". Sie bestehen entweder darin, ein Treffen auf höherer Ebene einzuberufen oder in der Beurteilung der Situation und der Vereinbarung von Empfehlungen und Schlussfolgerungen (Berliner Mechanismus). Der Wiener Mechanismus sieht die Entsendung von Erkundungs- und Überwachungsmissionen vor. Aus oben genannten Gründen verfügt keiner der beiden über ein Instrument zur Durchsetzung von Sanktionen. Da sich die Annahmen in einigen Fällen (z.B. Serbien) als falsch herausstellten, blieb auch die Therapie wirkungslos.

Es gibt jedoch auch Unterschiede zwischen den beiden Mechanismen. Der wichtigste ist die Definition des Verhaltens, das zur Auslösung des Mechanismus führen kann. Der Wiener Mechanismus kann im Falle "jeglicher ungewöhnlicher und unvorhergesehener Aktivitäten ihrer (der Teilnehmerstaaten, P.D.) Streitkräfte, die außerhalb ihrer normalen Friedensstandorte (...) stattfinden (und die) militärisch bedeutsam sind (...)"<sup>6</sup> aktiviert werden. Der Berliner Mechanismus ist weniger präzise. Er kann "in schwerwiegenden dringlichen Situationen, die aufgrund der Verletzung eines Prinzips der Schlußakte oder größerer, den Frieden oder die Stabilität gefährdender Zwischenfälle"<sup>7</sup> auftreten, zur Anwendung kommen. Theoretisch könnte der Berliner Mechanismus, wenn man den oben angeführten Wortlaut genau betrachtet, den Wiener Mechanismus einschließen. Dies war jedoch sicherlich nicht die Absicht der "Gründungsväter". Diese Möglichkeit wurde im Gegenteil ausdrücklich ausgeschlossen. In dem Dokument, das dem Berliner Mechanismus zugrunde liegt, heißt es: "Die oben beschriebenen Verfahren werden nicht anstelle des Mechanismus betreffend ungewöhnliche militärische Aktivitäten angewendet."<sup>8</sup> Während sich der Wiener Mechanismus mit militärischen Risiken befasst, soll sich der Berliner Mechanismus - so der Grundgedanke - mit "den Frieden oder die Stabilität gefährdende(n) Zwischenfälle(n)" befassen. Dies ist eine Bekräftigung des breiten Sicherheitsverständnisses, von dem die KSZE ausging. Da Sicherheit mehr umfasst als nur militärische Aspekte, ist die Trennung von militärischen und politischen Konfliktursachen ein wenig künstlich. In beiden Fällen können die jeweiligen Mechanismen von jedem Teilnehmerstaat selbstständig angerufen werden. Es

---

6 Wiener Dokument 1992 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien, 4. März 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. F.6, S. 11.

7 Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (Anhang 2 zu den Schlussfolgerungen des Berliner Treffens des Rates der KSZE), Berlin, 20. Juni 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 2), Kap. E.2, S. 1.

8 Punkt 3 des Berliner Mechanismus, ebenda, S. 3.

ist jedoch ein weiterer bedeutender Unterschied, dass im Falle des Wiener Mechanismus dieser unter der vollständigen und ausschließlichen Kontrolle desjenigen Staates verbleibt, der ihn ausgelöst hat. Der Berliner Mechanismus kann hingegen - wie oben erwähnt - zwar von jedem Teilnehmerstaat ausgelöst werden; ohne die Unterstützung zwölf weiterer Teilnehmerstaaten kann jedoch kein Treffen einberufen werden. Somit können nur jeweils 13 Staaten gemeinsam für die notwendige politische Aufmerksamkeit sorgen, die eine Dringlichkeitssitzung hervorbringt. Man könnte also zu dem Schluss kommen, dass der Wiener Mechanismus theoretisch leichter und erfolgreicher in Gang gesetzt werden kann als der Berliner. Wenn eine Aktivität eine militärische Komponente enthält, wäre es daher folglich verlockend, eher den erstgenannten auszulösen als letzteren.

Betrachtet man die verfahrenstechnischen Aspekte der beiden Mechanismen, so lassen sich viele Gemeinsamkeiten zwischen beiden feststellen. Man könnte sagen, dass "Wien" in vieler Hinsicht als Beispiel für "Berlin" diene. Beide Mechanismen werden durch einen ersuchenden Staat in Gang gesetzt, der von einem ersuchten Staat Informationen über eine Situation oder eine ungewöhnliche militärische Aktivität erbittet. Letzterer muss in beiden Fällen das Ersuchen innerhalb von 48 Stunden beantworten. "Das Ersuchen und die darauf erteilte Antwort werden allen anderen Teilnehmerstaaten unverzüglich übermittelt."<sup>9</sup> Da alle anderen Teilnehmerstaaten über die bilaterale Kommunikation informiert werden, wird dieser Prozess als "multi-bilateral"<sup>10</sup> bezeichnet. Er wird fortgesetzt, wenn der ersuchende Teilnehmerstaat die Antwort des ersuchten Staates für nicht zufriedenstellend hält.

Im Falle des Wiener Mechanismus hat die ersuchende Seite zwei Möglichkeiten: Sie kann entweder ein Treffen mit dem Antwort erteilenden Staat oder aller OSZE-Teilnehmerstaaten fordern. Aus dem Text geht nicht eindeutig hervor, ob es obligatorisch ist, vor der Einschaltung aller Teilnehmerstaaten die bilaterale Phase zu durchlaufen. Obwohl die Abfolge des Textes (und nur diese) diese Notwendigkeit nahe legt, stützt die Praxis, die sich herausgebildet hat, diese Interpretation nicht. Es liegt einzig und allein beim ersuchenden Staat, ob er sich für die bilaterale oder die multilaterale Option entscheidet. Es ist zu überlegen, ob die ungewöhnliche militärische Aktivität so schwerwiegend ist, dass sie die Auslösung des Mechanismus unter Einbeziehung des gesamten KSZE/OSZE-Teilnehmerkreises erfordert oder ob es ausreicht, ein bilaterales Treffen abzuhalten und die anderen Staaten zu informieren. Darüber hinaus sollte bedacht werden, dass die sofortige Einberufung des multilateralen Treffens ohne ein vorhergehendes bilaterales die zur

---

9 Abschnitt 1.2. des Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen (Berliner Mechanismus), a.a.O. (Anm. 7), S. 1; Abschnitt 17.1.4. des Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten (Wiener Mechanismus), in: Wiener Dokument 1992, a.a.O. (Anm. 6), S. 11.

10 Vgl. Victor-Yves Ghebali, L'OSCE dans l'Europe post-Communiste, 1990-1996. Vers une Identité Paneuropéenne de Sécurité, Brüssel 1996, S. 42.

Verfügung stehenden Möglichkeiten unter Umständen bereits ausschöpft und so dem ersuchenden Staat weitere Schritte auf der "Eskalationsleiter" im Falle weiterer ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten verbaut.

Im Falle des Berliner Mechanismus hat der ersuchende Staat keine Wahlmöglichkeit. Wenn er der Auffassung ist, dass die zugrunde liegende Situation weiterhin ungelöst ist, kann er um eine Dringlichkeitssitzung des Hohen Rates (vormals: Ausschuss Hoher Beamter) nachsuchen. Da sowohl das ursprüngliche Ersuchen um Klarstellung als auch die Antwort des betroffenen Staates allen anderen Teilnehmerstaaten vorliegen, kann man mit Recht davon ausgehen, dass sie mit der Situation vertraut sind. Der Vorsitzende des Hohen Rates erhält eine Mitteilung über die Bereitschaft von mindestens zwölf weiteren Teilnehmerstaaten, das Ersuchen um eine Dringlichkeitssitzung innerhalb von 48 Stunden zu unterstützen. Wenn eine solche Unterstützung vorliegt, findet das Treffen statt. Um eine gewisse Vorbereitung des Treffens zu ermöglichen, unterrichtet der Vorsitzende alle Teilnehmerstaaten über den Zeitpunkt, an dem es abgehalten werden soll. Dieser muss innerhalb von mindestens 48 Stunden und höchstens drei Tagen liegen.<sup>11</sup> Im Falle des Wiener Mechanismus ist vorgesehen, dass das Treffen innerhalb von 48 Stunden stattfinden muss. Im Gegensatz zum Wiener Mechanismus, bei dem der ersuchende Staat allein darüber entscheiden kann, ob ein Treffen einberufen werden soll,<sup>12</sup> ist es im Falle des Berliner Mechanismus zwingend vorgeschrieben, die notwendige Unterstützung einzuholen, um von der Phase des "Ersuchens und Antwortens" zur "Sitzungsphase" überzugehen. Da eine Dringlichkeitssitzung das öffentliche Interesse auf die Angelegenheit lenkt, die der Anlass für die Einleitung des Mechanismus war, haben die Staaten allen Grund dies zu vermeiden. Am besten wäre es sicherlich, dem ersuchenden Staat auf seine Anfrage bezüglich der "sich entwickelnden dringlichen Situation" eine zufriedenstellende Antwort zu geben. Die Praxis der ersten neun Jahre des Dringlichkeitsmechanismus hat jedoch gezeigt, dass Staaten, die den Dringlichkeitsmechanismus anrufen, normalerweise entschlossen sind, die Erklärung nicht zu akzeptieren, den Prozess weiterzutreiben und zur Einberufung einer Sitzung überzugehen. In diesem Fall ist der einzige "Ausweg", zu verhindern, dass zwölf weitere Staaten das Ersuchen um die Sitzung unterstützen. Da die Unterstützung anderer Staaten von politischen Erwägungen abhängt, ist es weniger wahrscheinlich, dass Großmächte als Akteure in komplexen interdependenten Beziehungen sich im Falle eines eventuellen Fehlverhaltens der "Sitzungsphase" des Dringlichkeitsmechanismus stellen müssen.

Der Berliner Mechanismus ist so ausgelegt, dass eine entsprechende Sonder-sitzung kurzfristig einberufen werden kann. Dies wird durch eine Reihe von Regeln gewährleistet: Das Treffen darf nicht länger als zwei Tage dauern.

---

11 Vgl. Absatz 2 des Berliner Mechanismus, a.a.O. (Anm. 7).

12 Vgl. Absatz 17.2.1. des Wiener Mechanismus, a.a.O. (Anm. 6).

Die Tagesordnung besteht aus einem einzigen Punkt, der denselben Wortlaut hat wie in der Mitteilung, mit der das Treffen einberufen wurde. Eine Änderung des Themas des Treffens ist nicht möglich. Diese Bestimmungen verleihen dem Treffen verfahrenstechnisch zweifellos seinen dringlichen Charakter. Wie oben bereits ausgeführt, liegen die größten Mängel des Berliner und des Wiener Mechanismus nicht in den Verfahrensregeln, sondern vielmehr darin, dass die Mechanismen gegen entschlossene, böswillige Regierungen, die vorsätzlich bestimmte Grundprinzipien der internationalen Zusammenarbeit verletzen, nicht anwendbar sind. Diese lassen sich durch öffentliches Anprangern und andere "weiche" Mittel, wie sie dem Berliner und dem Wiener Mechanismus eigen sind, nicht beeinflussen.

#### *Die Anwendung des Wiener und des Berliner Mechanismus im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens*

Beide Mechanismen wurden - gemessen an der nunmehr fast zehnjährigen Dauer ihrer Existenz - nur wenige Male angerufen. Es ist schwer zu beurteilen, ob die Zahl der Fälle ausreichende Informationen über die Wirksamkeit der Mechanismen hergibt. Am häufigsten wurden sie kurz nach ihrer Verabschiedung ausgelöst, kurz bevor sie sich zu den anderen "schlafenden Schönheiten" europäischer Sicherheit gesellten. Erst im Jahre 1999 gab es einen Vorfall, aus dessen Anlass sie unter gänzlich anderen Bedingungen unerwartet wieder am Horizont auftauchten, nur um gleich wieder zu verschwinden. In der ersten Hälfte der neunziger Jahre wurden drei Dringlichkeitssitzungen im Zusammenhang mit dem Konflikt im früheren Jugoslawien einberufen und eine wegen des Konflikts um Berg-Karabach. Die drei erstgenannten fanden 1991, 1992 und 1994 statt, die andere 1993. Der Mechanismus in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten wurde besonders häufig im Jahre 1991 im Zusammenhang mit dem Krieg im früheren Jugoslawien ausgelöst, und zwar von Österreich, Italien und Ungarn. Die beiden erstgenannten veranlassten multilaterale Treffen, während Ungarn davon absah und sich auf einen bilateralen Austausch mit Belgrad im Konfliktverhütungszentrum in Wien beschränkte. Von Mitte der neunziger Jahre bis 1999 kam weder der Berliner noch der Wiener Mechanismus zur Anwendung. Am 1. April 1999 löste Belarus den Wiener Mechanismus und am 21. April Russland den Berliner Mechanismus aus. Beide richteten sich gegen mehrere Länder, die an der Operation im Kosovo teilnahmen oder im Zusammenhang damit die Stationierung fremder Truppen auf ihrem Territorium gestatteten. Das Ersuchen Belarus' betraf sieben Staaten, darunter fünf Mitgliedstaaten der NATO, das Russlands alle Mitgliedstaaten der Atlantischen Allianz. Beide Ersuchen scheiterten (im Gegensatz zum KSE-Ersuchen nach einer Vor-Ort-Inspektion in Italien; dort wurde die Inspektion nach den Regeln des Vertrages durchge-

führt). Bei näherer Betrachtung einiger Fälle können folgende Schlüsse gezogen werden:

1. Der bedeutendste ist, dass es sehr selten - man könnte auch sagen: nur ausnahmsweise - vorkam, dass der Grund, den Berliner Mechanismus in Gang zu setzen, keine größere militärische Komponente beinhaltete. Obwohl sich der Berliner Mechanismus im Gegensatz zum Wiener Mechanismus, der militärische Konfliktsachen zum Gegenstand hat, mit politischen Konfliktursachen befasst, hatten die Gründe zur Auslösung des Berliner Mechanismus in den meisten Fällen auch militärische Relevanz.<sup>13</sup> Zu den Gründen, den Berliner Mechanismus auszulösen, gehörten das Vorgehen der Streitkräfte der Bundesrepublik Jugoslawien zur Bekämpfung der slowenischen und der kroatischen Versuche im Jahre 1991, die Unabhängigkeit zu erlangen, sowie der Einsatz derselben Streitkräfte in Kroatien und Bosnien und Herzegowina im Jahre 1992. Der anhaltende Konflikt zwischen Armenien und Aserbaidschan um Berg-Karabach, der in eine Sackgasse geraten war, führte ebenfalls zur Aktivierung des Berliner Mechanismus. In diesem Fall wäre es unmöglich gewesen zu entscheiden, ob es sich um einen politischen oder einen militärischen Konflikt handelte, wäre der Mechanismus nicht gerade zu dem Zeitpunkt angerufen worden, als Armenien im Frühjahr 1993 auf aserbaidchanischem Territorium eine erfolgreiche militärische Operation durchführte. Die russische Initiative, den Krieg der Atlantischen Allianz gegen Milošević im Frühjahr 1999 zu thematisieren, ist ein weiteres offensichtliches Beispiel dafür, dass ein politischer Mechanismus in einer hauptsächlich militärischen Angelegenheit eingesetzt wird.<sup>14</sup> Es bleibt also praktisch nur ein einziger Fall übrig, der nichts mit dem militärischen Aspekt von Sicherheit zu tun hatte: Im Jahre 1992 verlangte Ungarn von der Tschechischen und Slowakischen Föderativen Republik Aufklärung über das Wasserkraftwerk von Gabčíkovo/Nagymaros. Die Bezugspunkte waren hier Ungarns Souveränität und territoriale Integrität, zwei Grundprinzipien der Schlussakte von Helsinki. Obwohl die Antwort Prags von Budapest als "völlig unbefriedigend" angesehen wurde, wurde der Prozess abgebrochen, ohne in die multilaterale Phase einzutreten.<sup>15</sup>

---

13 Es muss nicht besonders betont werden, dass der Wiener Mechanismus immer mit militärischen Aktivitäten im Zusammenhang stand.

14 Aus dem Schreiben der Ständigen Vertretung der Russischen Föderation bei der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, das am 21. April 1999 allen NATO-Mitgliedstaaten zugeleitet und am nächsten Tag der OSZE übergeben wurde, geht eindeutig hervor, dass die Hauptsorge Russlands der bewaffnete Angriff der Atlantischen Allianz auf Jugoslawien war. Vgl. SEC.DEL/130/99, Anm. 17, 22. April 1999, S. 1-4. Gleichwohl führte Russland sieben Prinzipien des Helsinki-Dekalogs an, die sein Ersuchen um Aufklärung "einer ersten Notsituation, die aus der Verletzung eines der Prinzipien der Schlussakte herrühren könnte (...)" (eigene Übersetzung) mit den Grundlagen des Berliner Dringlichkeitsmechanismus in Einklang brachten.

15 Vgl. Ghebali, a.a.O. (Anm. 10), S. 119-120.

2. Die erste Aktivierung des Mechanismus fand kurz nach dem Berliner Ratstreffen vom Juni 1991 statt. Verständlicherweise waren die Anwendungsmodalitäten des neuen Mechanismus den Teilnehmerstaaten noch nicht vertraut. Angesichts dessen bemerkte Nils Eliasson, der Direktor des Prager Sekretariats, über die Aktivitäten im Rahmen der Mechanismen auf dem nächsten Ratstreffen: "Die Krise kam ein bisschen zu früh - die neue Struktur ist noch nicht ausgereift. Ein Delegierter sagte scherzhaft, dass wir einen hübschen kleinen Konflikt bräuchten, den wir problemlos beilegen und der ganzen Welt vorführen könnten." Der deutsche Vorsitzende der fünften Dringlichkeitssitzung und spätere KSZE-Generalsekretär Wilhelm Höynck beklagte deutlich kritischer, dass "die begrenzte Auswahl an Instrumenten, die der KSZE zur Verfügung stehen, bei der Krisenbewältigung hinderlich war".<sup>16</sup> Man kann sich vorstellen, dass die Feindseligkeiten in der Bundesrepublik Jugoslawien nicht die Art von Krise darstellten, die man sich zur "Justierung" eines neu etablierten Mechanismus erträumt hätte. Es ist jedoch zu bezweifeln, dass überhaupt irgendeine größere Krise dazu "geeignet" wäre, die Teilnehmerstaaten und die Organisation selbst auf die Reaktion auf Krisen vorzubereiten. Die Erfahrungen der neunziger Jahre lassen vielmehr die Schlussfolgerung zu, dass aus einzelnen Krisen aufgrund ihres einzigartigen Charakters jeweils auch nur begrenzte Lehren gezogen werden können.

3. Verschiedene Fälle folgten nicht demselben Muster. Betrachtet man die Diskussionen im Umfeld der Aktivierung und der Fortsetzung des Mechanismus in dem einen oder anderen Fall, kann man zu folgenden Schlüssen kommen: Das normalerweise angewandte Verfahren war nicht der Schwere des Konflikts oder der unterschiedlichen Reaktion der ersuchten Seite geschuldet, sondern hing von anderen Faktoren ab. Umfassende politische und diplomatische Erwägungen beeinflussten die Art und Weise, in der der Mechanismus von den Teilnehmerstaaten eingesetzt wurde. Dies galt insbesondere für den Berliner Mechanismus. Wie oben schon erwähnt, war die ersuchende Seite in den meisten Fällen mit der Antwort des angefragten Staates nicht zufrieden. Dennoch wurde der Prozess nur in einigen Fällen mit einem multilateralen Treffen fortgesetzt, in anderen hingegen nicht. Es mag sein, dass die Partei, die um Aufklärung ersucht, den Prozess deshalb nicht fortsetzt, weil sie ihr Ziel bereits dadurch erreicht hat, dass sie die Aufmerksamkeit aller anderen Teilnehmerstaaten der OSZE erregt hat. In anderen Fällen erlosch einfach das Interesse, selbst wenn die Unterstützung von zwölf weiteren OSZE-Teilnehmerstaaten zur Einleitung der multilateralen Phase offensichtlich vorhanden war. Das war der Fall als Ungarn von der ČSFR Informationen über das Gabčíkovo/Nagymaros-Wasserkraftwerk und den veränderten Lauf der Donau erbeten hatte. Hier wollte die ungarische Regierung den Prozess nicht fortsetzen. Das lag an dem starken diplomatischen Druck,

---

16 Zitiert nach Richard Weitz, *The CSCE and the Yugoslav Conflict*, in: RFE/RL Research Report vom 31. Januar 1992, S. 26 (eigene Übersetzung).

dem sie sich von Seiten einiger der größeren Partner des Landes ausgesetzt sah, die für die Austragung der Streitigkeit vor anderen Foren, z.B. dem Internationalen Gerichtshof, plädierten. Im Fall des russischen Ersuchens um Aufklärung über die NATO-Operation gegen das Regime Milošević im Frühjahr 1999 hat Moskau erreicht, was es wollte, indem es seinen Standpunkt vor jedem ihm zur Verfügung stehenden Forum publik machte. Es fand es sicherlich schon befriedigend, dass sich der Westen veranlasst sah Russland in die Lösung der Konflikte nach dem Zerfall Jugoslawiens einzubeziehen. Darüber hinaus konnte Russland der ablehnenden Reaktion der NATO-Mitgliedstaaten entnehmen, dass es keinen Zweck hatte, den Austausch fortzusetzen.<sup>17</sup> Ganz zu schweigen davon, dass es hätte schwierig sein können, zwölf weitere Staaten zu finden, die das Ersuchen Russlands zur Einberufung eines Treffens unter Beteiligung aller OSZE-Teilnehmerstaaten unterstützt hätten. Gleichwohl war dies wohl nicht der Grund dafür, dass Russland keinen Versuch unternahm, ein solches Treffen einberufen zu lassen. Die beschriebene Situation könnte als Verschwörung einer mächtigen Staatenkoalition interpretiert werden. Man könnte sie aber wohlwollend auch als Wandel der Machtbeziehungen im internationalen System auslegen, wobei die Durchsetzung bestimmter Werte (Menschenrechte, Selbstbestimmung) weitreichende Unterstützung erfährt und die anderer (Souveränität, territoriale Integrität) eben nicht.

4. Der Berliner Mechanismus wurde am häufigsten im Falle "harter" sicherheitsrelevanter Angelegenheiten angerufen. Das mag der Grund dafür sein, dass - mit Ausnahme Russlands im Jahre 1999 - der Mechanismus immer von Nachbarländern angestrengt wurde, die über bestimmte Entwicklungen in ihrer unmittelbaren Nachbarschaft besorgt waren.

Aus der Praxis des Wiener Mechanismus in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten sind zwei Dinge erwähnenswert:

1. Außer in zwei Fällen wurde der Prozess immer multilateral unter Beteiligung aller KSZE/OSZE-Teilnehmerstaaten fortgesetzt. Bei den Ausnahmen lösten Ungarn gegen Jugoslawien im Jahre 1991 und Belarus gegen sieben Staaten im Jahre 1999 den Mechanismus aus. Im erstgenannten Fall ersuchte Ungarn um Aufklärung der häufigen Verletzungen seines Luftraums durch jugoslawische Flugzeuge. Da ganz ähnliche Vorfälle Österreich und Italien dazu veranlassten, multilaterale Treffen einberufen zu lassen, hätte Ungarn

---

17 Die ungarische Antwort z.B. focht die russische Position *in extenso* an. Sie enthielt Sätze wie: "Die Verantwortung für die gegenwärtige Situation trägt Präsident Milošević. Er hat die Macht, die Militäraktion der NATO zu beenden, indem er die legitimen Forderungen der internationalen Gemeinschaft akzeptiert und unwiderruflich implementiert." Mündliche Einlassung der ungarischen OSZE-Vertretung an die Adresse der Ständigen Vertretung der Russischen Föderation bei der OSZE, SEC/DEL/132/99 vom 23. April 1999 (eigene Übersetzung).

sich ebenfalls dazu entschließen können. Es verwarf diese Möglichkeit jedoch bewusst und entschied sich für ein bilaterales Treffen im Konfliktverhütungszentrum in Wien. Man sollte Ungarn für seine wohlüberlegte Haltung loben - was viele der wichtigsten Partner des Landes auch taten.<sup>18</sup> Das bilaterale Treffen bedeutete, die multilaterale Option "in der Hinterhand zu behalten", falls die Verletzung der ungarischen Souveränität anhielte.<sup>19</sup> Man sollte auch nicht vergessen, dass manche Ereignisse, auf die Ungarn keinen Einfluss hatte, zu einer Situation führten, in der die multilaterale Option praktisch ausgeschlossen war.<sup>20</sup> Als die Republik Belarus während des Krieges gegen das Milošević-Regime im Frühjahr 1999 den Mechanismus auslöste, berief sie nicht einmal ein Treffen mit denjenigen sieben Staaten ein, an die sie das Ersuchen um Aufklärung über die laufende ungewöhnliche militärische Aktivität gerichtet hatte.<sup>21</sup> Belarus stellte einige diesbezügliche Fragen zu den völkerrechtlichen Grundlagen der Operation in Jugoslawien, zur Größe der beteiligten Verbände und zur Dauer ihrer Fortsetzung. Die Delegation von Belarus konnte zwei Wochen später feststellen, dass drei Staaten das Ersuchen nicht fristgerecht beantwortet hatten. Großbritannien, Italien und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien überschritten die 48-Stunden-Frist, die das Wiener Dokument über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen vorschreibt. Ein Staat, Bosnien und Herzegowina, antwortete überhaupt nicht.<sup>22</sup> Der Grund dafür, den Prozess nicht über das Ersuchen um Aufklärung in Bezug auf die ungewöhnliche militärische Aktivität hinaus fortzusetzen, könnte auf den einen oder anderen der im Zusammenhang mit Russlands Aktivierung des Berliner Mechanismus erwähnten Faktoren zurückzuführen sein.

- 
- 18 Man muss allerdings anmerken, dass die bilaterale Option für Ungarn keineswegs von vornherein feststand. Es gab Stimmen zugunsten der Einberufung eines multilateralen Treffens, um die nötige öffentliche Aufmerksamkeit zu erhalten. Andere waren aus professionellen Gründen gegen diese Möglichkeit. Man sollte einmal untersuchen, inwiefern subjektive Faktoren dazu führen, ein multilaterales Treffen statt eines bilateralen einzuberufen.
- 19 Formal stimmt dies natürlich nicht. Der Umstand, dass ein multilaterales Treffen angesetzt ist, um die Verletzung der Souveränität eines Landes zu diskutieren, schließt ja nicht aus, ein weiteres Treffen unter Beteiligung aller Teilnehmerstaaten einzuberufen, falls dieselbe ungewöhnliche Aktivität erneut auftritt. In politischer und diplomatischer Hinsicht ist es jedoch schwierig, denselben Mechanismus häufig multilateral zu nutzen.
- 20 Die von der Europäischen Gemeinschaft gesetzte Frist für den Waffenstillstand war noch nicht abgelaufen. Ein multilaterales Treffen vor Ablauf der Frist einzuberufen, hätte so ausgesehen, als glaube Ungarn nicht daran, dass sich die jugoslawische Armee an den Waffenstillstand halten würde. Darüber hinaus hatten die OSZE-Foren Sitzungspause. Das multilaterale Treffen hätte die kurzfristige Rückkehr der Delegierten nach Wien erfordert.
- 21 Die sieben Staaten waren: Frankreich, Deutschland, Italien, Großbritannien, die USA, die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien sowie Bosnien und Herzegowina.
- 22 Diese Information ist zu finden in: Vystuplenie glavy postoianno delegacii Respubliki Belarus v OBSE posla V. N. Fis enko na sovmestnom zasedanii P ostoiannovo Soveta OBSE i Foruma po Sotrudničestvu v Oblasti Bezopasnosti, PC.DEL/195/99 vom 16. April 1999, S. 1.

2. Die "ungewöhnliche und unvorhergesehene" Aktivität, die dem Wiener Mechanismus unterliegt, ist nicht eindeutig formuliert. Viele verschiedene militärisch relevante Aktivitäten außerhalb der normalen Friedensstandorte von Streitkräften können darunter fallen. Einige Beobachter hatten den Eindruck, es sei beabsichtigt, "verdeckte Operationen aufzudecken, die Vorbereitungen zu einem militärischen Angriff verbergen".<sup>23</sup> Dieser Eindruck entbehrt jeglicher Grundlage. Nach den Vorstellungen derjenigen, die das Dokument entworfen haben, sollte eine vage Formulierung verhindern, dass relevante Aktivitäten von der Agenda des Mechanismus ausgeschlossen würden. Es stimmt, dass man angesichts anderer Rüstungskontrollverpflichtungen, die sich auf zahlreiche offene Aktivitäten wie Großmanöver, Truppenbewegungen etc. beziehen, erwartete, die Agenda des Wiener Mechanismus würde sich auf relevante verdeckte Aktivitäten ausweiten. Es ist richtig, in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass das Wiener Dokument nicht vorschreibt "ungewöhnliche militärische Aktivitäten zu melden",<sup>24</sup> es sei denn, sie unterliegen anderen Vorschriften des Wiener VSBM-Dokuments. Die Realität folgte dieser stillschweigenden Erwartung jedoch nicht und der Mechanismus wurde ausschließlich aus Anlass auffälliger militärischer Aktivitäten, in den meisten Fällen große Manöver Jugoslawiens und der NATO, ausgelöst. Damit war nicht zu rechnen gewesen, denn im Jahre 1990 ging man davon aus, dass Europa wie in den vergangenen 45 Jahren auch weiterhin von Kriegen verschont bliebe. So wie sich diese Annahme als falsch herausstellte, veränderte sich auch die Funktion des Mechanismus.

### *Schlussfolgerungen*

Die Zahl der Fälle, in denen der Berliner und der Wiener Mechanismus im Laufe der neunziger Jahre zum Einsatz kamen, war insgesamt gering. Die meisten Statistiker würden hier aufhören und feststellen, dass es nicht möglich ist, verallgemeinerbare Schlussfolgerungen aus diesen wenigen Fällen zu ziehen. Obwohl ich diese Auffassung teile, könnten Schlussfolgerungen über das Funktionieren der internationalen Beziehungen in Europa in den neunziger Jahren im Spiegel der Entwicklung der Funktion der beiden Mechanismen gezogen werden. Der Rückgang der Anwendung der beiden Mechanismen nur kurze Zeit nach ihrer Einführung ist auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen:

---

23 Vgl. Weitz, a.a.O. (Anm. 16), S. 25.

24 Albanien erinnerte die Russische Föderation daran, als Russland um Aufklärung über "ungewöhnliche militärische Aktivitäten auf albanischem Territorium" ersuchte. Vgl. Absatz 1 des Vermerks 37/99 E der Ständigen Vertretung der Republik Albanien an die Ständige Vertretung der Russischen Föderation bei der OSZE vom 12. Mai 1999.

1. Dass man sich kurz nachdem sie eingeführt worden waren weniger auf sie verließ, weist darauf hin, dass man von der ungewissen Haltung der frühen neunziger Jahre in Sicherheitsfragen ein erhebliches Stück abgerückt war. Die damalige Ungewissheit resultierte aus zwei Faktoren. Das Szenario war erstens insofern ungewiss, als unklar war, welche Art von Konflikten sich in der gesamten Region östlich von EU und NATO herausbilden würden. Die Länder, in denen solche Bedrohungen möglicherweise entstehen könnten, ließen sich zweitens auch nicht auf eine Hand voll Staaten beschränken. Als der Westen seinen Einfluss in Ostmitteleuropa ausbaute und die Unterschiede zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren zu begreifen begann, änderte sich die Situation grundlegend. Die Ursachen der Bedrohungen (ethnische Rivalitäten, sich gegenseitig ausschließende Gebietsansprüche) zeichneten sich schärfer ab. Die Anzahl der Akteure, die möglicherweise gravierend gegen die Normen internationalen Verhaltens verstoßen würden, nahm ebenfalls erheblich ab. Demzufolge haben sich auch die Annahmen, auf denen die Mechanismen beruhten, verändert. Einige wenige Akteure und eng begrenzte Szenarios kennzeichneten die späten neunziger Jahre und werden auch den Beginn des 21. Jahrhunderts prägen. Diese Veränderungen könnten die Mechanismen in sich weitgehend irrelevant machen.

2. Es gibt aber auch noch einen weiteren, weniger willkommenen Faktor: Im Gegensatz zu früher nämlich, als man noch versuchte, mögliche Problemländer und Störenfriede durch eine breite Palette verschiedener Mittel einzubinden oder zu besänftigen, werden diese weichen Mechanismen, die weder "Zuckerbrot" in erheblichem Umfang bieten noch ernsthaft die "Peitsche" schwingen, als nicht länger angemessen betrachtet. Ob Staaten (und Führer) von sich aus zu "Schurken" wurden oder ob sie von außen zu Schurkenstaaten erklärt wurden, sei dahingestellt. Was einen "Schurken"-Partner angeht, so sind jedenfalls nur solche Maßnahmen angemessen, die durch glaubwürdige Sanktionen, d.h. durch Zwangsmittel, unterstützt werden. Das war die Behandlung, die man dem Haupttübeltäter Slobodan Milošević mit der Kosovo-Operation im Jahre 1999 angedeihen ließ. Die Vereinigten Staaten, die oft ein Meister darin sind, ein Land zum Schurkenstaat zu erklären<sup>25</sup> - mit unmittelbarer Auswirkung auf ihre Partner und Verbündeten -, scheinen sich unter einem optimalen internationalen System ein System von Demokratien vorzustellen. Ein System von Demokratien ist für sie jedoch keineswegs identisch mit einem demokratischen internationalen System.

---

25 Dies bleibt von der Veränderung der Terminologie in den Vereinigten Staaten unberührt. Am 19. Juni 2000 stellte Außenministerin Madeleine Albright ein neues System von Kategorien vor und ließ den Begriff "Schurkenstaat" *de facto* fallen. Die früheren Schurkenstaaten heißen nun "Problemstaaten". Das neue System spiegelt die Erkenntnis wider, dass die Bezeichnung eines Staates als "Schurkenstaat" eher zu einer "*self-fulfilling prophecy*" werden kann und somit alles andere als hilfreich ist. Zu weiteren Einzelheiten siehe Weekly Defense Monitor Nr. 27 vom 6. Juli 2000, in: <http://www.cdi.org>.

Alles in allem sind es im Wesentlichen zwei Tendenzen, die die Anwendung beider Mechanismen beinahe unmöglich machen. Einerseits schließt sich eine zunehmende Zahl von Staaten dem westlichen Einflussbereich an, der Zone demokratischen Friedens, die keiner solchen Mechanismen zum Schutz anderer Länder vor militärischen Bedrohungen oder politischen Gefahren bedarf. Andererseits gibt es eine eng begrenzte Zahl von Akteuren in Europa, die durch "weiche" Mechanismen, die bestimmte "Abweichungen" von den grundlegenden Prinzipien und Regeln der europäischen Zusammenarbeit anprangern, nicht effektiv zu beeinflussen sind. In diesen Fällen könnten der Berliner und der Wiener Mechanismus weiterhin notwendig sein, wenn auch nicht ausreichend, um das Handeln einiger Staaten zu beeinflussen.

3. Ein weiterer Faktor anderer Art ist, dass die Entwicklung der KSZE/OSZE Mechanismen, einschließlich der beiden hier vorgestellten, überflüssig macht. Die institutionelle Struktur hat sich schnell in eine Richtung entwickelt, die auf die Einrichtung quasi ständiger Institutionen hinauslief, darunter z.B. der Ständige Rat. Wenn aber Foren existieren, die den kontinuierlichen Austausch zwischen den Teilnehmerstaaten ermöglichen, werden Mechanismen, in denen ähnliche Fragen behandelt werden können, verständlicherweise nicht gedeihen. Es ist allerdings fraglich, ob die öffentliche Aufmerksamkeit durch die Aktivitäten einer ständigen Institution in ähnlicher Weise aufrechterhalten werden kann, wie sie durch die Treffen gemäß dem Berliner und dem Wiener Mechanismus gewährleistet war.

Die Aussicht der beiden Mechanismen, künftig eine Rolle zu spielen, ist gering. Eine wachsende Zahl von Staaten wird in die westliche Stabilitätszone integriert oder mit ihr verbunden. Sie sind ängstlich darauf bedacht, keinen Anlass zur Auslösung solcher Mechanismen zu geben. Darüber hinaus sehen sie sich, sollten sie jene Normen, die in der Region gelten, nicht in vollem Umfang einhalten, in anderen Foren "sanfter" Druck ausgesetzt. Die Schurkenstaaten - oder besser: die zu Schurkenstaaten erklärten Länder -, die u.a. durch die beiden Mechanismen beeinflusst werden sollten, fallen aus dem System heraus, da in ihrem Fall "weiche" Maßnahmen als nicht ausreichend oder unangemessen gelten. Und schließlich gibt es Staaten, in erster Linie die Russische Föderation, in deren Fall eine Vielzahl anderer Maßnahmen für geeigneter gehalten wird als die beiden Mechanismen. Bilaterale Kanäle werden genutzt, um bestimmte Differenzen nicht publik zu machen, oder es wird eher der Verhaltenskodex bemüht als der Wiener Mechanismus. Alles in allem ist der Niedergang offensichtlich und er hängt eher mit den Veränderungen im internationalen System als mit einem Sinneswandel der OSZE-Teilnehmerstaaten zusammen. Entgegen einer derart nüchternen Einschätzung könnte es gleichwohl notwendig sein, die formale Existenz dieser Mechanismen zu bedenken, wenn die OSZE-Teilnehmerstaaten Überlegungen darüber anstellen, neue Mechanismen ins Leben zu rufen anstatt sich auf die "alten" zu verlassen.