

Alice Ackermann*

OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung

Einführung

Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sind seit jeher zentrale Aufgaben der OSZE. Die Mechanismen und Verfahren, die der Organisation zur Erfüllung dieser Aufgaben zur Verfügung stehen, stammen aus den frühen 90er Jahren des letzten Jahrhunderts, einige sind auch noch älter. Die OSZE, die während des Kalten Krieges in Gestalt der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) selbst ein Instrument der Konfliktverhütung war, war stets führend, wenn es darum ging, neue Ansätze zur Verhütung bewaffneter Konflikte, zur Frühwarnung und zur friedlichen Regelung von Krisen und Konflikten zu entwickeln und in konkrete Instrumente und Maßnahmen umzusetzen.

Die Ursprünge der aktuellen Diskussion um die Mechanismen und Verfahren der OSZE

Die gegenwärtige Diskussion um OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung geht auf einen Raketenzwischenfall in Georgien am 6. August 2007 zurück bzw. auf eine Rede, die der Persönliche Beauftragte des Amtierenden Vorsitzenden, Miomir Žužul, kurze Zeit später, am 6. September, vor dem Ständigen Rat der OSZE hielt und in der er der OSZE empfahl, neue Ansätze für die Krisenprävention zu entwickeln, die es ermöglichen, zukünftig noch vorausschauender zu handeln. Der spanische OSZE-Vorsitz präsentierte den Teilnehmerstaaten daraufhin am 25. September 2007 im Ständigen Rat ein *Food-for-Thought*-Papier, in dem er zwei konkrete Maßnahmenbündel vorschlug. Das eine hatte zum Ziel, solche und ähnliche Vorfälle zukünftig zu verhindern, das zweite sollte der Stärkung vertrauensbildender Maßnahmen dienen.

Insbesondere wurde erneut die Frage aufgeworfen, ob die OSZE mehr hätte tun können, um in der Vergangenheit aufgetretene Krisensituationen zu verhindern. Zu den vom Vorsitz vorgeschlagenen organisatorischen Maßnahmen

* Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autorin wieder. Die Autorin dankt ihren Kollegen vom Planungs- und Analyseteam der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am Konfliktverhütungszentrum (KVZ), John Crosby, Joop de Haan und Erik Falkehed, beim Stellvertretenden Direktor der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen, Jaroslaw Pietrusiewicz, sowie beim Prager Büro des OSZE Sekretariats für die wertvolle Hilfe bei der Anfertigung des vorliegenden Beitrags.

gehörten die Ernennung eines Persönlichen Beauftragten, der im Sinne präventiver Diplomatie oder präventiver Vermittlung unverzüglich eingreifen kann, wenn es zu einem Zwischenfall kommt, sowie die Zusammenstellung einer Liste mit Experten, die Erfahrung in der Krisenbewältigung haben und kurzfristig zur Durchführung von Erkundungsmissionen eingesetzt werden können, durch das OSZE-Sekretariat. In seinen Schlussfolgerungen hob der Vorsitz auch hervor, dass die OSZE mit ihren Konfliktverhütungs- und Krisenbewältigungsinstrumenten bereits über eine Reihe geeigneter Mechanismen und Verfahren verfüge, die aktiviert werden können, sobald Zwischenfälle Frieden und Stabilität im OSZE-Gebiet bedrohen.¹

Das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) des OSZE-Sekretariats übernahm die Aufgabe, eine Übersicht über die bereits bestehenden und in verschiedenen OSZE-Dokumenten niedergelegten OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zusammenzustellen. Am 14. November 2007 präsentierte der Direktor des KVZ, Botschafter Herbert Salber, auf der 30. Gemeinsamen Sitzung des Forums für Sicherheitskooperation (FSK) und des Ständigen Rates die von der Dienststelle Unterstützung von Einsätzen am KVZ zusammengestellte Übersicht. Er stellte bei dieser Gelegenheit zwei kritische Fragen zur Diskussion. Erstens: Benötigt die OSZE die existierenden Mechanismen und Verfahren überhaupt noch oder können Krisen in einem anderen Rahmen, etwa im Ständigen Rat, im FSK oder durch die Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, ausreichend bzw. vielleicht sogar noch erfolgreicher behandelt und bearbeitet werden? Zweitens: Falls die Teilnehmerstaaten die bestehenden Mechanismen und Verfahren auch weiterhin für sinnvoll und notwendig halten, wie können diese stärker an die aktuellen Erfordernisse der Organisation angepasst und wirkungsvoller eingesetzt werden? Botschafter Salber regte in seinen zukunftsorientierten Ausführungen u.a. die systematische Überprüfung der bestehenden Mechanismen und Verfahren sowie die Erarbeitung eines Leitfadens zur Vereinfachung der Anwendung geeigneter Mechanismen zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung durch die Teilnehmerstaaten an.

Über die bereits vorhandenen OSZE-Mechanismen und -Verfahren wurde auch auf der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2008, bei der eine der drei Arbeitssitzungen dem Thema gewidmet war, diskutiert. Einer der Konferenzteilnehmer stellte in seinem Vortrag fest, die OSZE-Mechanismen auf dem Gebiet der Sicherheit seien, „nachdem sie über lange Zeit fast in ‚Vergessenheit‘ geraten waren, vor Kurzem wiederentdeckt und auch wieder angewendet worden“.² Seither erhalten mehrere Teilnehmerstaaten die Debatte darüber, ob die Mechanismen und Verfahren bei der Anwendung besser

1 Vgl. OSCE Chairmanship, Food for Thought Paper, The 6 August 2007 Missile Incident – The Way Forward, CIO.GAL/146/07, 25. September 2007.

2 Speaking Notes for Dr. Arie Bloed for ASRC 2 July 2008, PC.DEL/544/08, 30. Juni 2008 (eigene Übersetzung).

aufeinander abgestimmt werden müssen oder ob ein neuer Mechanismus geschaffen werden muss, der den heutigen Erfordernissen der Krisenprävention gerechter würde und leistungsfähiger wäre, lebendig.

Kurze Zusammenfassung der OSZE-Mechanismen und -Verfahren³

Der OSZE stehen vier Kategorien von Mechanismen und Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zur Verfügung: Mechanismen der menschlichen Dimension, Mechanismen, Verfahren und Maßnahmen zur Risikominderung, Mechanismen zur Frühwarnung und für vorbeugende Maßnahmen sowie Vergleichs- und Schiedsverfahren zur friedlichen Regelung von Streitfällen.

Die hier vorgestellten Mechanismen und Verfahren haben drei Gemeinsamkeiten: Sie sind kooperativer Natur, d.h. sie wurden im Rahmen des OSZE-Konzepts umfassender und kooperativer Sicherheit entwickelt, ihnen haben alle Teilnehmerstaaten zugestimmt und sie erfordern Engagement und politischen Willen, um in Krisen- und Konfliktsituationen eingesetzt werden zu können.

Menschliche Dimension: Zwei wichtige Mechanismen fallen in die Kategorie der menschlichen Dimension: der Wiener Mechanismus und der Moskauer Mechanismus. Sie können von einem einzelnen Teilnehmerstaat oder einer Gruppe von Staaten aktiviert werden, um ein schnelles und gemeinsames Vorgehen zur Überprüfung der Erfüllung von Verpflichtungen in der menschlichen Dimension zu veranlassen. Die Mechanismen der menschlichen Dimension haben sich schrittweise aus den Bestimmungen des 1989 verabschiedeten Abschließenden Dokuments des Wiener Folgetreffens entwickelt (Wiener Mechanismus), aus dem durch mehrere auf den Konferenzen zur Menschlichen Dimension in Kopenhagen (1990) und Moskau (1991) beschlossene Veränderungen der sogenannte Moskauer Mechanismus hervorging.

Der Wiener Mechanismus kann von jedem OSZE-Teilnehmerstaat ausgelöst werden. Er kann folgende Maßnahmen umfassen: den Austausch von Informationen und die Beantwortung von Informationsersuchen; die Einberufung von bilateralen Treffen zur Überprüfung von Fragen, die die menschliche Dimension betreffen, einschließlich besonderer Situationen und konkreter Fälle; die Möglichkeit für jeden Teilnehmerstaat, anderen Teilnehmerstaaten Situationen und konkrete Fälle, die in die menschliche Dimension fallen, auf

3 Vgl. hierzu OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, Compendium of OSCE Mechanisms and Procedures, SEC.GAL/121/08, 20. Juni 2008, sowie OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, Summary of OSCE Mechanisms and Procedures, SEC.GAL/120/08, 20. Juni 2008. Eine Zusammenfassung der Dokumente findet sich in: OSCE Secretariat, Conflict Prevention Centre/Operations Service, The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security: An Overview of Major Milestones, SEC.GAL/100/09, 17. Juni 2009. Alle Dokumente sind auf der Website des OSZE-Konfliktverhütungszentrums unter <http://www.osce.org/cpc> erhältlich.

diplomatischem Wege zur Kenntnis zu bringen; die Gelegenheit, Informationen über die genannten Maßnahmen auf dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension (vormals bei den Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension sowie bei den KSZE-Hauptfolgetreffen) zur Verfügung zu stellen.

Der Moskauer Mechanismus, der auf dem dritten Treffen der Konferenz über die Menschliche Dimension am 4. Oktober 1991 in Moskau angenommen wurde, ist eine erweiterte Version des Wiener Mechanismus. Mit ihm sollte die Erfüllung der Verpflichtungen in der menschlichen Dimension durch die Teilnehmerstaaten verbessert werden. Dementsprechend sieht der Moskauer Mechanismus die Möglichkeit vor, aus unabhängigen Experten bestehende *Ad-hoc*-Missionen zur Untersuchung konkreter Fälle und Situationen im Bereich der menschlichen Dimension zu entsenden. Es wurde eine Liste erstellt, für die jeder Teilnehmerstaat bis zu sechs Experten für einen Zeitraum von drei bis sechs Jahren benennen konnte. Diese Expertenliste wird vom OSZE-Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) als der dafür zuständigen Einrichtung geführt.

Der Moskauer Mechanismus, der 1993 auf dem Treffen des Rates der KSZE in Rom nochmals ergänzt wurde, kann mittels fünf verschiedener Verfahren ausgelöst werden. Ein Teilnehmerstaat kann freiwillig eine Expertenmission einladen oder um eine solche Einladung ersucht werden. Die übrigen drei Verfahren zur Aktivierung des Mechanismus gelten in Fällen, in denen der fragliche Teilnehmerstaat eine Mission ablehnt oder in denen eine besonders schwerwiegende Gefährdung innerhalb der menschlichen Dimension aufgetreten ist. In solchen Fällen können Teilnehmerstaaten entweder selbst und ohne Zustimmung des ersuchten Staates initiativ werden und eine Berichterstermission einsetzen, oder aber der Ständige Rat kann auf Ersuchen eines jeglichen Teilnehmerstaates beschließen, eine Experten- oder Berichterstermission zu entsenden.

Seit September 1991 wurde der Mechanismus mehrmals ausgelöst. So beantragte z.B. Großbritannien 1992 in einer Verbalnote seine Aktivierung gegenüber Kroatien und Bosnien und Herzegowina. Eine daraufhin entsandte Berichterstermission sollte Meldungen über Angriffe auf Zivilisten nachgehen. Die letzte Aktivierung erfolgte im Jahr 2002 mit dem Ersuchen um die Entsendung einer Berichterstermission nach Turkmenistan.

Risikominderung: Seit 1989 wurden mehrere Mechanismen und Verfahren zur Verminderung des Risikos aufkommender oder eskalierender Konflikte angenommen, in denen die gestiegene Bereitschaft der Teilnehmerstaaten zur Zusammenarbeit zum Ausdruck kam. Auch die Frühwarn- und Konfliktverhütungsfähigkeiten der OSZE wurden durch die Schaffung neuer Entscheidungsgremien wie des Ständigen Ausschusses (1994 umbenannt in Ständiger Rat) und des FSK gestärkt. Die Mechanismen zur Risikominderung bauten auf älteren Mechanismen auf, die bereits in den Verhandlungen im Rahmen der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maß-

nahmen und Abrüstung in Europa 1984-1986 (KVAE) entwickelt und im abschließenden Dokument der Stockholmer Konferenz festgehalten worden waren. Sie wurden erstmals im Wiener Dokument 1990 niedergelegt. Ihre aktuelle Fassung findet sich im Wiener Dokument 1999, Kapitel III, „Verminde- rung der Risiken“. Zu ihnen gehören der „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten“, die „Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Art“ und die „Freiwillige Veranstaltung von Besuchen zur Beseitigung von Besorgnis- sen über militärische Aktivitäten“. Maßnahmen zur Risikominderung wie die „Stabilisierenden Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisensituationen“ ent- halten außerdem eine Reihe von Bestimmungen, die den politischen Prozess in Krisensituationen unterstützen. Eine weitere Maßnahme zur Risikominde- rung ist der Beschluss Nr. 3 des Ministerratstreffens von 2001 über die „För- derung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum“.

Von besonderer Bedeutung ist der Mechanismus für Konsultationen und Zu- sammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten, da er Maßnahmen für den Fall einer Bedrohung durch Truppenaufmärsche vorsieht und damit unmittelbar zur Krisenverhütung beitragen kann. Er ist auch einer der wenigen Mechanismen, die noch in jüngster Zeit – im Jahr 2008 – zur Anwendung kamen, wie weiter unten noch beschrieben wird. Durch die Akti- vierung dieses Mechanismus kann ein Teilnehmerstaat einen anderen um Informationen über ungewöhnliche und unvorhergesehene Aktivitäten von Streitkräften außerhalb ihrer normalen Friedensstandorte ersuchen. Der Me- chanismus besteht aus mehreren Schritten, zu denen neben der Bitte um Klar- stellung ein Treffen zwischen den Konfliktparteien unter der Leitung des Amtierenden Vorsitzenden der OSZE (oder seines Vertreters) sowie eine ge- meinsame Sitzung des Ständigen Rates und des FSK gehören, in der die Teil- nehmerstaaten geeignete Maßnahmen zur Stabilisierung der Krisensituation vorschlagen können.

Das Dokument über stabilisierende Maßnahmen für örtlich begrenzte Krisen- situationen wurde im November 1993 vom damaligen Besonderen Ausschuss des FSK im Rahmen des 1992 in Helsinki beschlossenen Sofortprogramms verabschiedet.⁴ Das Dokument enthält einen Katalog von Stabilisierungsmaß- nahmen, die je nach Bedarf einzeln oder in verschiedenen Kombinationen angewendet werden können. Welche Maßnahmen zur Anwendung kommen, muss das jeweils zuständige OSZE-Gremium entscheiden, wobei das vorhe- rige Einverständnis und die aktive Unterstützung der an der konkreten Kri- sensituation beteiligten Parteien erforderlich sind. Ein weiterer Mechanismus zur Risikominderung ist der Beschluss Nr. 3 des OSZE-Ministerrats über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum, der auf dem Mi- nisterratstreffen in Bukarest im Dezember 2001 verabschiedet wurde und der es dem FSK ermöglicht, auf Ersuchen des Ständigen Rates sein politisch-mi- litärisches Fachwissen einzubringen.

4 Siehe FSK.Journal Nr. 49, 25. November 1993, Anhang 2.

Die Mechanismen zur Risikominderung wurden bislang nur wenige Male ausgelöst, am häufigsten zwischen 1991 und 1999 und dabei erstmals im Zusammenhang mit den Kriegen in Jugoslawien. Wie bereits erwähnt, fand die letzte Aktivierung Ende Mai 2008 statt.

Frühwarnung und vorbeugende Maßnahmen: Die dritte Kategorie betrifft Frühwarnung und vorbeugende Maßnahmen. Ihre Mechanismen und Verfahren gehen auf das Helsinki-Dokument von 1992, „Herausforderung des Wandels“, zurück, das Beschlüsse zur Entwicklung neuer Strukturen und Instrumente zur Stärkung von Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung enthält. Mit dem Dokument schufen die Teilnehmerstaaten nicht nur das Amt eines Hohen Kommissars für nationale Minderheiten mit einem ausdrücklichen Mandat zur Frühwarnung, sondern auch Mechanismen, die sehr kurzfristig einsetzbar sind. So können Teilnehmerstaaten beispielsweise den Ständigen Rat auf eine akute Krisensituation aufmerksam machen.

In diese Kategorie von Mechanismen und Verfahren fallen auch die Maßnahmen, die im OSZE-Dokument über Kleinwaffen und leichte Waffen enthalten sind, sowie der „Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in dringlichen Situationen“, der sogenannte Berliner Mechanismus, der im Juni 1991 auf dem Berliner Treffen des KSZE-Ministerrats angenommen wurde. Der Berliner Mechanismus ist deswegen besonders wichtig, weil er es den Teilnehmerstaaten ermöglicht, auf ernste dringliche Situationen zu reagieren, insbesondere solche, die Frieden, Sicherheit und Stabilität bedrohen. So kann jeder Teilnehmerstaat von einem anderen Staat im Zusammenhang mit einer solchen dringlichen Situation eine Klarstellung verlangen.

Der Berliner Mechanismus wurde bei mehreren Gelegenheiten ausgelöst, in erster Linie im Zusammenhang mit den Kriegen in Jugoslawien. So verlangte zum Beispiel Luxemburg am 28. Juni 1991 eine Klarstellung von der Sozialistischen Bundesrepublik Jugoslawien bezüglich des dort ausgebrochenen Konflikts. Mehrere Teilnehmerstaaten unterstützten den Antrag auf Einberufung einer Dringlichkeitssitzung, die am 3. und 4. Juli 1991 stattfand und auf der beschlossen wurde, die Entsendung einer KSZE-Mission der Guten Dienste nach Jugoslawien anzubieten.

Friedliche Beilegung von Streitigkeiten: Die friedliche Beilegung von Streitigkeiten mittels Vergleichs- bzw. Schiedsverfahren stellt die vierte Kategorie von Mechanismen und Verfahren dar. Bereits die Helsinki-Schlussakte von 1975 hatte die Ergänzung der bestehenden Methoden zur friedlichen Streitbeilegung gefordert und dazu aufgerufen, die Arbeit an dem seinerzeit von der Schweiz vorgelegten Entwurf eines Vertrags über ein europäisches System der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten fortzusetzen. Die Verpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung ist in zahlreichen OSZE-Dokumenten, insbesondere in der Helsinki-Schlussakte, dem Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens von 1989, der Charta von Paris für ein neues Europa von 1990 und dem Helsinki-Dokument von 1992, verankert. Zusätzlich wurden jedoch auch formelle Mechanismen zur Streitbeilegung

geschaffen, die auf Vergleichs- und Schiedsverfahren beruhen. Dazu zählt der Valletta-Mechanismus von 1991, der das erste formelle Verfahren für die friedliche Streitbeilegung darstellte und ein umfangreiches Vergleichsverfahren vorsah. Zur zentralen Anlaufstelle für die Einrichtung des Mechanismus wurde das KVZ bestimmt.

1992 verabschiedeten die Teilnehmerstaaten die „Bestimmungen für eine KSZE-Vergleichskommission“, die „Bestimmungen über einen Vergleich auf Anordnung“ und das „Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren innerhalb der KSZE“, mit dem auch der Vergleichs- und Schiedsgerichtshof eingerichtet wurde. Leider wurden bis heute weder die Mechanismen noch die Verfahren für die friedliche Regelung von Streitfällen in Anspruch genommen. Das Übereinkommen über Vergleichs- und Schiedsverfahren wurde bislang lediglich von 33 Staaten unterzeichnet und ratifiziert. Es trat 1994 in Kraft, wurde aber ebenfalls bis jetzt nicht angewendet.

Betrachtet man den Zeitraum und die Zahl der Aktivierungen von OSZE-Mechanismen und -Verfahren insgesamt, zeigt sich, dass die meisten von ihnen in die erste Hälfte der 90er Jahre fielen. Einige Mechanismen wurden sporadisch aktiviert, andere hingegen nie, wie am Beispiel der Mechanismen zur friedlichen Streitbeilegung gezeigt wurde. Dafür könnte es mehrere Gründe geben. Erstens war der institutionelle Rahmen der KSZE zu Beginn der 90er Jahre noch begrenzt, d.h. die Mechanismen und Verfahren setzten einen strukturierten Dialog über Fragen der Sicherheit und der menschlichen Dimension zu einer Zeit voraus, zu der es noch kaum permanente Entscheidungsgremien wie z.B. den Ständigen Rat gab. Zweitens waren die bestehenden Mechanismen und Verfahren aus Sicht der Teilnehmerstaaten vielleicht auch zu schwerfällig und für die praktische Anwendung zu kompliziert. Ebenso ist anzunehmen, dass das Wissen um die bestehenden Mechanismen und Verfahren heute nicht mehr so verbreitet ist wie zu Beginn der 90er Jahre.

Ein Neustart? Die Aktivierung des Bukarester Mechanismus und des Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten im Jahr 2008

OSZE-Mechanismen und -Verfahren zur Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung wurden zuletzt im Jahr 2008 im Zusammenhang mit dem Abschuss eines unbemannten georgischen Aufklärungsflugzeugs über Abchasien (Georgien) aktiviert. Der Zwischenfall, der sich am 20. April 2008 ereignete, führte zunächst zur Aktivierung des sogenannten Bukarester Mechanismus, dessen offizielle Bezeichnung „Beschluss Nr. 3 des Bukarester Ministerrats über die Förderung der Rolle der OSZE als politisches Dialogforum“ lautet. Der Mechanismus sieht vor, dass das FSK dem Ständigen Rat

auf dessen Ersuchen fachliche Beratung in politisch-militärischen Fragen zur Verfügung stellt.

Am 24. April legte der finnische Vorsitz den Entwurf eines Beschlusses über eine entsprechende Anfrage des Ständigen Rates an das FSK vor, über den jedoch keine Einigung erzielt werden konnte. Das FSK wurde am 29. April auf Ersuchen der georgischen OSZE-Delegation und am 30. April auf Ersuchen des Vorsitzenden des Ständigen Rates erneut um fachliche Beratung zu dem Vorfall gebeten. Der Zwischenfall wurde daraufhin in mehreren FSK-Sitzungen und Gemeinsamen Sitzungen des Ständigen Rates und des FSK erörtert.

Ende Mai entschied Georgien sich, zusätzlich den im Wiener Dokument 1999 enthaltenen Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten zu aktivieren. In einer Verbalnote vom 28. Mai ersuchte Georgien die Russische Föderation in Übereinstimmung mit Kapitel III Absatz 16.1 des Wiener Dokuments 1999 um Informationen bezüglich des Zwischenfalls. Die Russische Föderation übermittelte am 30. Mai eine Antwort auf Georgiens Anfrage und blieb damit in dem Zeitrahmen, der in den Bestimmungen des Mechanismus vorgesehen ist. Die Russische Föderation verlangte ihrerseits nach demselben Mechanismus Erklärungen zu zwei Sachverhalten: 1. zum Einsatz von unbemannten Aufklärungsflugzeugen durch Georgien und 2. zu den mehrfachen Verstößen Georgiens gegen das Moskauer Abkommen von 1994, in dem der Waffenstillstand und die Trennung der Streitkräfte der Konfliktparteien in Abchasien vereinbart worden waren. Georgien übermittelte der Russischen Föderation seine Antworten auf beide Ersuchen um Klarstellung am 1. Juni. Am 4. Juni fanden drei aufeinander folgende, vom Amtierenden Vorsitzenden geleitete bilaterale Treffen gemäß Kapitel III Absatz 16.2.1.4. des Wiener Dokuments statt, der Bericht des Amtierenden Vorsitzenden über die Treffen wurde den Delegationen am 9. Juni zugeleitet. Am 11. Juni traten das FSK und der Ständige Rat zu drei Gemeinsamen Sitzungen über die von Georgien und der Russischen Föderation aufgeworfenen Fragen zusammen.

Die vertraulichen Details der Diskussionen sind in einem klassifizierten Bericht der Vorsitzenden des FSK an den Vorsitzenden des Ständigen Rates vom 26. Juni enthalten. Hier kann daher lediglich festgehalten werden, dass eine konstruktive und strukturierte Debatte stattgefunden hat, bei der die Mehrheit der OSZE-Botschafter die Ergebnisse des Berichts der Vereinten Nationen vom 26. Mai unterstützte. In den Diskussionen riefen die Teilnehmerstaaten beide Seiten nachdrücklich dazu auf, den Dialog fortzusetzen und weitere Vorfälle dieser Art zu verhindern. Dabei begrüßten die Teilnehmerstaaten ausdrücklich die Nutzung der OSZE-Mechanismen durch Georgien und die Russische Föderation, da dies allen gemeinsam die Gelegenheit gab, die weitere Eskalation der Krise durch eine konstruktive Zusammenarbeit zu verhindern.

Dadurch, dass sich infolge der Aktivierung der OSZE-Mechanismen in dem beschriebenen Fall nicht nur die betroffenen, sondern alle Teilnehmerstaaten

an der strukturierten und intensiven Debatte beteiligen konnten, konnten auch Empfehlungen abgegeben werden, die es Georgien und der Russischen Föderation ermöglichten, Fortschritte zu machen. Auch wenn im August 2008 bewaffnete Auseinandersetzungen ausbrachen, veranschaulicht dieser konkrete Fall des Krisenmanagements, dass die vorbeugenden Maßnahmen, die zwischen April und Juni 2008 ergriffen wurden, zumindest zu jener Zeit durchaus erfolgreich waren. Im Nachhinein betrachtet wären weitere präventive Folgemaßnahmen, wie insbesondere zusätzliche vertrauensbildende Maßnahmen oder die Aufstockung der Zahl der Militärbeobachter, ratsam gewesen – Maßnahmen, die bereits im *Food-for-Thought*-Papier des spanischen Vorsitzes empfohlen worden waren.

Abschließende Betrachtungen

Die OSZE-internen Diskussionen über die Frage, ob die vorhandenen Mechanismen und Verfahren häufiger angewendet oder neue Mechanismen geschaffen werden müssen, werden vermutlich andauern. Ein Anzeichen dafür ist die Tatsache, dass auf den Sitzungen im Rahmen des Korfu-Prozesses – eines in die OSZE eingebetteten Dialogs über europäische Sicherheit – auch über das Thema Konfliktregulierung im OSZE-Raum diskutiert wird. Auf der zweiten Sitzung traten mindestens zwei Delegationen dafür ein, die Mechanismen neu zu beleben und eventuell auch neue Mechanismen einzuführen, die vorbeugende Maßnahmen für den Krisenfall zur Verfügung stellen.

Für die künftige Weiterentwicklung von Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung im Rahmen der OSZE gibt es verschiedene Optionen. Eine davon wäre, die Fähigkeiten der OSZE zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung zu erhöhen. Dazu könnte man z.B. Möglichkeiten zur Stärkung der bestehenden Mechanismen erkunden und gegebenenfalls neue Mechanismen einführen, die im Konfliktfall schnell einsetzbar sind. Auch sollten vorbeugende Diplomatie und Vermittlung gefördert werden. Dabei ist es besonders wichtig, dass Vermittlung nicht erst nach dem Ausbruch einer Krise oder eines bewaffneten Konflikts einsetzt, sondern bereits bei den ersten Anzeichen einer Krise. Weitere Präventionsmaßnahmen könnten in der kurzfristigen vorbeugenden Entsendung einer Beobachtermission bestehen, die sich mit sicherheitsrelevanten Fragen vor Ort befasst, während präventive Diplomatie konfliktrelevante Fragen gleichzeitig auf politischer Ebene anspricht.