

Heinz Vetschera

Zehn Jahre Konfliktverhütungszentrum - Entstehung und Entwicklung

Am 18. März 1991 wurde in Wien das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der damaligen Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) offiziell seiner Bestimmung übergeben. Seine Einrichtung hatte vielfache, oft kaum beachtete Konsequenzen für die Entwicklung der damaligen KSZE zur OSZE, aber auch für die Entstehung einer eigentlichen "OSZE-Zentrale" in Wien. Auch die Aufgaben und Funktionen des Konfliktverhütungszentrums selbst waren in den zehn Jahren seiner Existenz schubweisen Veränderungen und Entwicklungen unterworfen, die einerseits aus den veränderten Rahmenbedingungen und aus der strukturellen Entwicklung der KSZE/OSZE-Institutionen resultierten, andererseits aber teilweise auch aus Zufälligkeiten oder *Ad-hoc*-Entscheidungen entstanden.

Die nachstehenden Ausführungen wollen diese Entwicklung phasenweise und in ihrem Zusammenhang aus der Sicht eines an den ersten Phasen unmittelbar Beteiligten nachvollziehen, da gerade die ersten Entwicklungsphasen kaum rekonstruierbar sind, wenn ausschließlich formelle Quellen wie entsprechende Beschlüsse von OSZE-Gremien herangezogen werden, die teilweise nur noch faktische Entwicklungen nachträglich bestätigen können.

Die Wurzeln

Die Wurzeln der Idee zu einem Konfliktverhütungszentrum sind in mehreren Vorschlägen während der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VVSBM) zu suchen. Diese Verhandlungen wurden vom Wiener Folgetreffen der KSZE (1996-1989) zusammen mit den Verhandlungen über konventionelle Streitkräfte in Europa (VKSE) beschlossen und waren als Nachfolge der Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (1984-1986) vorgesehen. Gemäß dem Abschließenden Dokument des Wiener Folgetreffens war ihr Ziel, "einen neuen Satz einander ergänzender Vertrauens- und Sicherheitsbildender Maßnahmen auszuarbeiten und anzunehmen, die darauf gerichtet sind, die Gefahr einer militärischen Konfrontation in Europa zu verringern".¹

Die VVSBM wurden am 6. März 1989 in Wien eröffnet und sollten bis zum ebenfalls auf dem Wiener Folgetreffen beschlossenen Folgetreffen von Helsinki im Jahre 1992 abgeschlossen werden. In ihrem Verlauf wurden nicht

1 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Wien, 15. Januar 1989, in: Ulrich Fastenrath (Hrsg.), KSZE/OSZE. Dokumente der Konferenz und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Neuwied u.a., Loseb.-Ausg., Kapitel B.3, S. 16.

nur wesentliche Verbesserungen der bereits bestehenden Maßnahmen vorgeschlagen, sondern auch innovative Maßnahmen der verbesserten Kommunikation sowie Konsultationsmechanismen.

Die Schaffung von Mechanismen und Institutionen in diesem Bereich verlief dabei auf mehreren Schienen. Bereits der erste westliche Vorschlag während der VVSBM vom 9. März 1989 enthielt unter Punkt 11 die "Entwicklung von Kommunikationsmitteln" zusätzlich zu den bis dahin üblichen diplomatischen Kanälen für Mitteilungen bezüglich vereinbarter Maßnahmen. Der gleichzeitig eingebrachte Vorschlag der damaligen WVO-Staaten Bulgarien, DDR, ČSSR und Ungarn vom 9. März 1989²⁾ enthielt in Entsprechung dazu Ideen für den "Aufbau eines eigenen Kommunikationsnetzes" (Punkt V/8) und zur "Abhaltung bilateraler und multilateraler Konsultationen auf regelmäßiger Basis (oder auf Ersuchen eines Teilnehmerstaates) (...)" (Punkt V/5) sowie ausdrücklich die Idee der "Schaffung eines Zentrums zur Verringerung der Kriegsgefahr und Verhinderung eines Überraschungsangriffs in Europa, das eine Informations- und Beratungsfunktion ausüben könnte" (Punkt V/7).

Die Entwicklung eines Kommunikationssystems und von Konsultationsmechanismen wurde auch im Vorschlag Rumäniens vom 22. März 1989 unterstützt (Punkt 5), ebenso im Vorschlag der Gruppe der neutralen und nicht-paktgebundenen (N+N) Staaten vom 12. Juli 1989.

Damit hatten alle an den VVSBM teilnehmenden Staaten und Staatengruppierungen zunächst die grundlegende Idee verbesserter Kommunikation in ihre Vorschläge aufgenommen. Es lagen aber damit auch schon die Ideen zur Schaffung geeigneter Konsultationsmechanismen wie auch schließlich zur Schaffung permanenter Institutionen in Form des "Zentrums zur Verringerung der Kriegsgefahr" auf dem Verhandlungstisch.

Die Umbrüche in Mittel- und Osteuropa blieben nicht ohne Auswirkungen. Einerseits beschleunigten sie den substantiellen Fortgang der Verhandlungen, andererseits ermöglichten sie aber auch erstmals die Schaffung von Institutionen, zu denen schließlich auch das Konfliktverhütungszentrum zählte.

In den Verhandlungen wurden nunmehr die Vorstellungen über die Ausgestaltung des Kommunikationsnetzes wie auch der Konsultationsmechanismen deutlicher. Die westliche Staatengruppe schlug am 18. Mai 1990 unter anderem einen bereits detailliert ausgearbeiteten "Mechanismus zur Erörterung ungewöhnlicher Aktivitäten militärischer Art" vor sowie Maßnahmen zur Verminderung des Risikos gefährlicher Zwischenfälle und Berichterstattung über solche Zwischenfälle. Diese Konzepte wurden dann in dem umfangreichen Vorschlag Frankreichs vom 8. Juni 1990 zum Entwurf eines Schlussdokuments im Wesentlichen übernommen.

Zeitlich parallel dazu begannen die Vorbereitungen für das Gipfeltreffen aller damaligen KSZE-Teilnehmerstaaten, das auf Einladung Frankreichs vereinbart worden war, um dort die Grundlagen für ein neues, demokratisches Eu-

2 Der Vorschlag datierte aus der Zeit vor der demokratischen Revolution und reflektierte damit in anderen Elementen noch das "alte Denken" der Sicherheitspolitik der WVO.

ropa zu kodifizieren. In einem ersten Schritt fassten die Mitgliedstaaten der NATO in Abkehr von ihrer bis dahin eher skeptischen Haltung gegenüber einer Institutionalisierung der damaligen KSZE auf dem NATO-Gipfel vom 5.-6. Juli 1990 einen Beschluss, in dem sie u.a. die Schaffung eines jährlich zusammentretenden KSZE-Gremiums, eines ständigen KSZE-Sekretariats, eines KSZE-Konfliktverhütungszentrums und einer parlamentarischen Versammlung anregten.³ Zur Vorbereitung des Gipfeltreffens wurde ein "Ausschuss zur Vorbereitung eines Gipfeltreffens in Paris" als eigenes Verhandlungsforum der KSZE in Wien geschaffen, der ab dem 10. Juli 1990 parallel zur Endphase der VVSBM und der KSE-Verhandlungen tagte. Er erarbeitete jene Beschlüsse, die dann auf dem Gipfel als "Charta von Paris für ein neues Europa" von den Teilnehmerstaaten angenommen wurden.

Alle diese Entwicklungen fanden ihren Niederschlag im Wiener Dokument 1990. Maßnahme IX ("Kommunikation") sah die Einrichtung eines direkten Kommunikationsnetzes zur Übermittlung von Mitteilungen zwischen den Hauptstädten der Teilnehmerstaaten vor (Punkt 143). Maßnahme II ("Verringerung der Risiken") enthielt unter Punkt 17 den detailliert ausgearbeiteten Mechanismus bezüglich ungewöhnlicher und unvorhergesehener militärischer Aktivitäten. Er setzte die Existenz des Konfliktverhütungszentrums voraus,⁴ das zeitlich parallel zu der Annahme des Wiener Dokuments 1990 in der Charta von Paris geschaffen wurde.

Die Existenz des Konfliktverhütungszentrums wurde auch beim zweiten militärischen Krisenmechanismus (Maßnahme II, Punkt 18 über die Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Natur) vorausgesetzt. Die Teilnehmer verpflichten sich hier zur Zusammenarbeit bei der Meldung und Klarstellung von gefährlichen Zwischenfällen sowie zur Bezeichnung einer Kontaktstelle für solche Meldungen (Punkt 18.1). Dem KVZ wurde die Aufgabe zugewiesen, die Liste der Kontaktstellen zu führen (Punkt 18.1) und als Forum zur allfälligen Erörterung solcher Zwischenfälle zu dienen (Punkt 18.4).

Die Erörterung und schließlich die Schaffung der Krisenmechanismen im Bereich der militärischen Vertrauens- und Sicherheitsbildung können damit als eigentliche Wurzeln der Einrichtung des Konfliktverhütungszentrums angesehen werden, in engem Zusammenhang mit dem Konzept eines Kommunikationssystems zwischen den Teilnehmerstaaten⁵ und der Idee von Konsulta-

3 Vgl. London Declaration on a Transformed Atlantic Alliance, NATO Information Service, Brüssel, Juli 1990, Punkt 22.

4 Ein bilaterales Treffen des ersuchenden und des ersuchten Staates wird an einem einvernehmlich vereinbarten Ort oder, falls kein Einvernehmen erzielt wird, im Konfliktverhütungszentrum abgehalten (Punkt 17.2.1.4). Ein Treffen aller Teilnehmerstaaten wird im Konfliktverhütungszentrum abgehalten (Punkt 17.2.2.3). Vgl. Wiener Dokument 1990 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, Wien, 17. November 1990, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.2.

5 Dieses Konzept lässt sich letztlich auf die Einrichtung des "heißen Drahts" zwischen den USA und der UdSSR im Gefolge der Kuba-Krise von 1962 und die spätere Einrichtung ähnlicher direkter Fernmeldeverbindungen zwischen Moskau, London und Paris zurückführen und stellt die multilaterale Anwendung eines bilateral bereits akzeptierten Verfahrens dar.

tionsmechanismen. Die entsprechenden Bestimmungen verstehen das Konfliktverhütungszentrum als Forum für Konsultationstreffen über ungewöhnliche militärische Aktivitäten (subsidiär bei bilateralen Treffen, unmittelbar bei multilateralen Treffen) sowie bei gefährlichen Zwischenfällen. Dieses Element im Konsultationsmechanismus greift wiederum auf die Idee eines "Zentrums zur Verringerung der Kriegsgefahr" zurück, die im ersten Vorschlag der östlichen Staatengruppe enthalten war.

Die Schaffung des Konfliktverhütungszentrums selbst wurde jedoch nicht innerhalb der VVSBM beschlossen, sondern erfolgte im Zuge der Schaffung von KSZE-Institutionen im Rahmen des Pariser KSZE-Gipfels im November 1990.

Entstehung und ursprüngliche Struktur des KVZ

Das KVZ wurde zusammen mit den anderen ursprünglichen damaligen KSZE-Einrichtungen auf dem Pariser Gipfeltreffen vom November 1990 geschaffen. Die "Charta von Paris für ein neues Europa" sah die Institutionalisierung der bisher kaum strukturierten Treffen, die Schaffung regelmäßig zusammentretender Gremien (Rat der Außenminister, Ausschuss Hoher Beamter/AHB⁶) sowie von eigentlichen Institutionen vor. Diese waren

- ein Sekretariat in Prag zur administrativen Unterstützung "dieser Konsultationen" (nämlich des Rates und des AHB),
- ein Konfliktverhütungszentrum in Wien, das den Rat beim Abbau der Gefahren von Konflikten unterstützen sollte, sowie
- ein Büro für freie Wahlen in Warschau,⁷ um Kontakte und den Informationsaustausch im Zusammenhang mit Wahlen in den Teilnehmerstaaten zu erleichtern.

Die verfahrenstechnischen und organisatorischen Modalitäten hinsichtlich einiger Bestimmungen der Charta von Paris sind in einem Zusatzdokument festgehalten, das gleichzeitig mit der Charta angenommen wurde. Es legt auch die Aufgabenbereiche und die organisatorische Ausgestaltung der drei neu geschaffenen Institutionen fest.

Von den genannten drei Einrichtungen waren zwei als rein administrative Einrichtungen konzipiert, nämlich das Sekretariat in Prag und das Büro für freie Wahlen in Warschau. Sie dienten dem Rat der Außenminister bzw. dem AHB als Vollzugsorgane. Ihre Struktur bestand aus

6 Der AHB ist der Vorgänger des heutigen Hohen Rates, dem vor der Schaffung des Ständigen Ausschusses (heute: Ständiger Rat) eine wesentlich höhere Bedeutung zukam.

7 Das Büro wurde durch die Beschlüsse des Prager Ratstreffens 1992 zum "Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte" (BDIMR) erweitert und umbenannt.

- einem Direktor, der über den AHB gegenüber dem Rat verantwortlich war,
- einem oder mehreren Beamten,⁸ die von den Teilnehmerstaaten entsandt wurden, sowie
- administrativem und technischem Personal, das vom Direktor eingestellt wurde.

Das *Konfliktverhütungszentrum* hatte gemäß der Charta von Paris in der ersten Phase seines Bestehens die Aufgabe, die Durchführung von VSBM zu unterstützen, wie etwa:

- den Mechanismus für Konsultationen und Zusammenarbeit in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten,
- den jährlichen Austausch militärischer Information,
- das Kommunikationsnetz,
- die jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung der VSBM sowie
- die Zusammenarbeit bei gefährlichen Zwischenfällen militärischer Natur.

Das Zusatzdokument sah jedoch bereits vor, dass das KVZ auch andere Aufgaben übernehmen kann; so könnten ihm vom Rat der Außenminister zusätzliche Aufgaben im Hinblick auf ein Streitschlichtungsverfahren sowie umfangreichere Aufgaben im Zusammenhang mit der Beilegung von Streitfällen übertragen werden.⁹

Entsprechend den parallel zur Schaffung des KVZ im Wiener Dokument beschlossenen Aufgaben war das Zentrum jedoch umfassender angelegt und wich in organisatorischer Hinsicht von den beiden anderen Institutionen ab. Es wies nämlich eine Zweiteilung auf in

- ein Repräsentativorgan, den Konsultativausschuss, der sich aus Vertretern aller Teilnehmerstaaten zusammensetzte¹⁰ und gegenüber dem Rat verantwortlich war, als eigenständiges Organ der Teilnehmerstaaten sowie
- ein Sekretariat, das analog zu den beiden anderen ständigen Institutionen strukturiert war; es bestand dementsprechend aus
 - einem Direktor,
 - zwei Beamten, die von den Teilnehmerstaaten entsandt wurden, sowie

8 Der Begriff des "Beamten" bezeichnet in dieser Formulierung Diplomaten, die von Teilnehmerstaaten an die Institution entsandt werden ("*seconded officers*").

9 Diese Übertragung erfolgte teilweise auf dem Berliner Ratsreffen.

10 Bis zum Folgetreffen in Helsinki sollten gemäß Punkt F.4 des Zusatzdokuments zur Charta von Paris diese Vertreter in der Regel die Delegationsleiter bei den VVSBM sein.

- administrativem und technischem Personal, das vom Direktor eingestellt wurde.

Das KVZ nahm daher in der damaligen Struktur der KSZE-Institutionen eine besondere Rolle ein. Es verfügte als einzige der drei Einrichtungen mit dem Konsultativausschuss über ein eigenes repräsentatives Organ der Teilnehmerstaaten und wurde deshalb nicht dem AHB, sondern dem Rat direkt unterstellt.

Der Konsultativausschuss (*Consultative Committee*) bildete den eigentlichen Kern des KVZ. Dies ergab sich vor allem aus der "Einsatzfunktion" des KVZ als Konsultationsforum im Rahmen des Krisenmechanismus gemäß dem Wiener Dokument 1990. In der Charta von Paris wurden dem Konsultativausschuss die folgenden Aufgaben übertragen:

- Veranstaltung der Treffen der Teilnehmerstaaten im Rahmen des Mechanismus betreffend ungewöhnliche militärische Aktivitäten,
- Ausrichtung der jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung der VSBM,
- Vorbereitung der Seminare über Militärdoktrinen und aller weiteren Seminare, die die Teilnehmerstaaten vereinbaren,
- Führung der Aufsicht über das Sekretariat des Zentrums,
- Funktion als Forum für die Erörterung und nötigenfalls Klarstellung der im Rahmen vereinbarter VSBM ausgetauschten Informationen und
- Übernahme der Gesamtverantwortung für das Kommunikationsnetz im Rahmen des Mandats für das KVZ.

Das Sekretariat war gegenüber dem Konsultativausschuss verantwortlich und hatte die Aufgaben wahrzunehmen, die ihm von diesem übertragen werden. Es sollte eine Datenbank errichten und führen, deren Nutzung allen Teilnehmerstaaten offen steht und die unter Verwendung der im Rahmen vereinbarter VSBM ausgetauschten militärischen Informationen erstellt wird, und auf dieser Grundlage Jahrbücher herausgeben.¹¹ Dem Direktor des Sekretariats oblag darüber hinaus die Organisation von Treffen, die infolge ungewöhnlicher militärischer Aktivitäten einberufen werden.

Damit war die Aufgabenteilung zwischen dem Konsultativausschuss und dem Sekretariat auch hinsichtlich der Abhaltung solcher Konsultationen klar geregelt: Dem Sekretariat oblag gemäß dieser Bestimmung die "Mobilisierung"¹² zu den Treffen des Konsultativausschusses, dem Konsultativausschuss dagegen die Beschlussfassung.

11 Solche Jahrbücher wurden nie erstellt, da sich die Delegationen zum Konsultativausschuss anfänglich nicht über Inhalt und Modalitäten einigen konnten und sich das Schwergewicht in der Folge auf andere Tätigkeiten verlagerte.

12 Dies betraf u.a. auch die konferenztechnische Vorbereitung, da zu diesem Zeitpunkt noch kein ständiger Konferenzdienst existierte. Soweit möglich stützte sich das KVZ auf die Konferenzdienste der bis 1992 noch weiterlaufenden VVSBM.

Die ursprüngliche Funktion des KVZ als Konsultationsorgan bei ungewöhnlichen militärischen Aktivitäten wurde im Zuge der Jugoslawien-Krise 1991 zweimal aktiviert.¹³ Auf Antrag Österreichs fand am 1. Juli 1991 ein multilaterales Treffen des Konsultativausschusses statt. Am 1. September 1991 fand ein bilaterales Treffen zwischen Jugoslawien und Ungarn statt, wobei das KVZ-Sekretariat zur Protokollführung herangezogen wurde.¹⁴ In beiden Fällen betrafen die Treffen vor allem Verletzungen des jeweiligen Luftraumes durch jugoslawische Militärflugzeuge. Die Konsultationen zielten damit nicht primär auf die Verringerung der Gewalt im damaligen Jugoslawien ab, sondern auf die Vermeidung der Eskalation der Gewalt zum zwischenstaatlichen Grenzkonflikt, und erfüllten damit ihren Zweck.

Die weitere Entwicklung

Die weitere Entwicklung des KVZ vollzog sich im Rahmen der Gesamtentwicklung der KSZE zur heutigen OSZE.

*Das Ratstreffen in Berlin*¹⁵ beschloss u.a. die Billigung des Berichts über das Expertentreffen von La Valletta über die friedliche Regelung von Streitfällen¹⁶ und bestimmte das Konfliktverhütungszentrum zur ernennenden Institution für den dort vorgeschlagenen KSZE-Streitbeilegungsmechanismus sowie zur Führung des Verzeichnisses qualifizierter Kandidaten, die von den Teilnehmerstaaten benannt werden.

*Das Ratstreffen in Prag*¹⁷ empfahl im Bereich der Krisenbewältigung und Konfliktverhütung, das Helsinki-Folgetreffen möge Ermittlungs- und Berichterstermissionen, Beobachtermissionen, gute Dienste, Beratung und Schlichtung sowie Regelung von Streitfällen, aber auch die Möglichkeiten für friedenserhaltende Operationen "sorgfältig erwägen". Es beschloss darüber hinaus die Möglichkeit von Missionen, die der Konsultativausschuss

Darüber hinaus bedingte es die ständige Erreichbarkeit des Sekretariats. Da die Anzahl des Personals (in der Anfangsphase neben dem Direktor und den beiden zugeteilten Diplomaten vier Angestellte) damals für einen Schichtbetrieb nicht ausreichte, wurde die Erreichbarkeit durch ein Mobiltelefon sichergestellt, das dem jeweils diensthabenden Angestellten übergeben wurde - für die damalige Zeit in internationalen Organisationen ein eher innovativer Vorgang.

- 13 Der Mechanismus für ungewöhnliche Aktivitäten wurde schließlich ein drittes Mal am 8. April 1992 durch Jugoslawien aktiviert, das von einem Nachbarstaat Aufklärung über militärische Aktivitäten an der gemeinsamen Grenze verlangte. Hier erschöpfte sich der Mechanismus in der schriftlichen Beantwortung der schriftlichen Anfrage und führte zu keinen weiteren Konsultationen, die das KVZ involviert hätten.
- 14 Der Autor agierte damals als Vertreter des KVZ-Sekretariats.
- 15 Zusammenfassung der Schlussfolgerungen des Rates der KSZE (Berliner Treffen), Berlin, 20. Juni 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.1.
- 16 Bericht über das Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen, La Valletta, 8. Februar 1991, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. E.1.
- 17 Prager Dokument über die weitere Entwicklung der KSZE-Institutionen und -Strukturen, Prag, 30. Januar 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. A.5.

gemäß Ziffer 29 des Prager Dokuments in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten¹⁸ einsetzen könnte.

Das *Helsinki-Treffen 1992*¹⁹ stand am Schnittpunkt der strukturellen Entwicklung der KSZE zur OSZE. Einerseits wurde es noch als viertes Folgetreffen entsprechend den Bestimmungen des Schlussdokuments des Wiener Folgetreffens²⁰ der KSZE abgehalten. Andererseits war es das erste der von der Charta von Paris beschlossenen regelmäßigen Gipfeltreffen.

Es war auch für das KVZ von mehrfacher Bedeutung. Die Beschlüsse begründeten das Forum für Sicherheitskooperation,²¹ mit einem gestärkten Konfliktverhütungszentrum als integralem Bestandteil der KSZE.²² Das Forum trat an die Stelle der bis 1992 geführten VVSBM, die noch eine traditionelle, auf einen spezifischen Verhandlungserfolg orientierte Konferenz waren. Sie hatten ihr Mandat auf dem Wiener Folgetreffen erhalten. Die erzielten Fortschritte waren vom nächsten Folgetreffen der KSZE-Teilnehmerstaaten zu beurteilen,²³ das in dieser traditionellen Sicht wohl auch das Mandat für eine weitere Konferenz zu beschließen gehabt hätte.²⁴

Stattdessen folgte aber das Helsinki-Folgetreffen der neuen Tendenz zur Institutionalisierung und etablierte damit erstmalig ein permanent besetztes Vertretungsorgan aller Teilnehmerstaaten,²⁵ wenngleich zunächst in einem

18 Erkundungs- und Überwachungsmissionen im Zusammenhang mit Maßnahme 17 d des Wiener Dokuments, d.h. mit dem militärischen Krisenmechanismus.

19 Das Treffen begann am 24. März und wurde mit einem Gipfeltreffen am 10. und 11. Juli mit der Verabschiedung des Helsinki-Dokuments abgeschlossen. Das Dokument enthält zwei Hauptteile, nämlich einerseits die (vorwiegend deklaratorische) Gipfelerklärung von Helsinki und andererseits die (materiellen) Beschlüsse von Helsinki. Gipfelerklärung von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. B.4, sowie Beschlüsse von Helsinki, Helsinki, 10. Juli 1992, in: ebenda, Kap. A.6.

20 Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Kapitel "Folgen der Konferenz", a.a.O. (Anm. 1), S. 48.

21 Vgl. Beschlüsse von Helsinki, Kapitel V, a.a.O. (Anm. 19), S. 28-28.1.

22 Vgl. ebenda, Kapitel V, Punkt 9, S. 28.1.

23 Vgl. Abschließendes Dokument des Wiener Folgetreffens, Kapitel "Neue Bemühungen um Sicherheit und Abrüstung in Europa", a.a.O. (Anm. 1), S. 16-18.

24 Ähnlich dem früheren Vorgang, bei dem das Madrider Folgetreffen 1983 das Mandat für die Stockholmer Konferenz über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen und Abrüstung (KVAE, 1984-1986) gab, über dessen Fortschritt dem Wiener Treffen 1986 zu berichten war. Dieses gab dann seinerseits das Mandat für die VVSBM auf der Grundlage des Madrider Mandats.

Auch die Formulierung der entsprechenden Textstelle des Prager Ratstreffens ließ noch diesen Schluss zu, dass nämlich "die 1992 nach Abschluß des Folgetreffens von Helsinki erfolgende Aufnahme neuer, allen Teilnehmerstaaten offenstehender Verhandlungen über Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung - sowie eines breiter gefaßten Dialogs über Sicherheit und eines wirksamen Mechanismus zur Konfliktverhütung - einen wichtigen Schritt bei der Festigung einer neuen Ordnung in Europa darstellt." Zusammenfassung der Schlußfolgerungen des Rates der KSZE (Prager Treffen), Prag, 31. Januar 1992, Absatz VII/12, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.2, S. 6 (Hervorhebung H.V).

25 Die auf dem Pariser Gipfeltreffen geschaffenen Vertretungskörper waren zwar für regelmäßige Zusammenkünfte vorgesehen, aber nicht ständig besetzt. Die einzige Einrichtung mit ständigen Vertretungen zwischen dem Pariser Gipfel und dem Helsinki-Folgetreffen waren die VVSBM in Wien.

engen Fachbereich. Entsprechend seinen Aufgaben wies das Forum in dieser Konstruktion zunächst zwei Erscheinungsformen auf:

Einerseits trat es als Besonderer Ausschuss (*Special Committee*) zusammen, und zwar entweder

- zu Verhandlungen über Rüstungskontrolle, Abrüstung und Vertrauens- und Sicherheitsbildung oder
- zur Erörterung von, zu einem zielgerichteten Dialog über und gegebenenfalls zur Erarbeitung oder Verhandlung von Vorschlägen zur Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit.²⁶

Andererseits trat es als Konsultativausschuss im Hinblick auf bestehende und künftige Aufgaben des KVZ zusammen.²⁷

Faktisch bildete es darüber hinaus den Rahmen für inoffizielle Konsultationen zur Vorbereitung der regelmäßig abzuhaltenden Sitzungen des AHB in Prag. Daraus resultierte letztlich die später auch formalisierte Konzentration der OSZE-Arbeit in Wien.

Um Kohärenz zu gewährleisten, wurde die Vertretung der Teilnehmerstaaten im Besonderen Ausschuss und im Konsultativausschuss grundsätzlich durch dieselbe Delegation sichergestellt.²⁸

Während damit der Konsultativausschuss in das Forum als ständige Einrichtung integriert wurde, verblieb das Sekretariat des KVZ zunächst noch als eigenständige, aber nach wie vor dem Konsultativausschuss weisungsgebundene Einrichtung bestehen.

Zur Unterstützung der Arbeit des Forums beschlossen die Minister ferner die Einrichtung ständiger gemeinsamer Konferenzdienste, die ein vom Gastgeberland zu benennender Exekutivsekretär für den Besonderen Ausschuss und den Konsultativausschuss sowie für Treffen der Gemeinsamen Beratungsgruppe der KSE und der Beratungskommission "Offener Himmel" bereitzustellen hatte.²⁹ Damit trat - in Analogie zur Entwicklung der Verhandlungen von einer Konferenz zu einem ständigen Gremium - eine ständige Einrichtung an die Stelle der bisher auf die verschiedenen zeitlich begrenzten Konferenzen bezogenen Konferenzsekretariate.

Auch Kapitel III der Helsinki-Beschlüsse zu "Fragen der Frühwarnung, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung (einschließlich Erkundungs- und Berichterstattemissionen und KSZE-Friedenserhaltung) und der friedlichen

26 Vgl. Beschlüsse von Helsinki; Kapitel V, Punkt 30, a.a.O. (Anm. 19) S. 31..

27 Vgl. Punkt 31, ebenda. Die dort gewählte Formulierung ist allerdings etwas unklar, da sie auch so verstanden werden könnte, dass der Konsultativausschuss *neben* dem Forum existiere. Aus den vorherigen Bestimmungen kann aber eher abgeleitet werden, dass der Konsultativausschuss nunmehr eine Erscheinungsform des Forums darstellt.

28 Die Struktur des Forums reflektierte damit in gewisser Hinsicht die bisherige Praxis, weil auf der Grundlage der Charta von Paris die Vertretungen zu den VVSBM und zum Konsultativausschuss zumeist bereits identisch waren.

29 Vgl. Punkt 43, ebenda, S. 33.

Beilegung von Streitfällen"³⁰ sah Funktionen für das KVZ vor, wobei allerdings erkennbar vor allem an den Konsultativausschuss gedacht war. Frühwarnung sollte u.a. durch das KVZ erfolgen, *innerhalb der Konsultationen der Teilnehmerstaaten*. Der Konsultativausschuss des KVZ hatte des Weiteren das Recht, den AHB auf Krisensituationen aufmerksam zu machen.³¹

Hinsichtlich der Instrumente zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sahen die Helsinki-Beschlüsse vor, dass der AHB, aber auch der *Konsultativausschuss* im Konsens über die Durchführung von Erkundungs- und Berichterstermissionen entscheiden können, "unbeschadet der Bestimmungen der Ziffer 13 des Moskauer Dokuments in Bezug auf Fragen der menschlichen Dimension und von Ziffer 29 des Prager Dokuments"³² "in Bezug auf ungewöhnliche militärische Aktivitäten".

Weitere Funktionen für das KVZ sahen die Helsinki-Beschlüsse im Bereich der friedenserhaltenden Operationen der KSZE vor, für welche damals die Grundlagen geschaffen wurden. Solche Operationen können ziviles und/oder militärisches Personal umfassen, von kleinen bis zu großen Operationen reichen und eine Vielfalt von Formen annehmen, einschließlich Beobachter- und Überwachungsmissionen sowie größerer Einsätze von Streitkräften.

Die Beschlussfassung über solche Operationen läge demgemäß beim Rat oder beim AHB, der gemäß den Helsinki-Beschlüssen auch die gesamte "politische Kontrolle und Führung" ausüben sollte. Die operative Gesamtleitung solcher Operationen in der Befehlskette läge beim Ratsvorsitzenden, der von einer beim KVZ eingerichteten *Ad-hoc-Gruppe*³³ unterstützt werden sollte. Diese Gruppe hätte sich in der Regel aus Vertretern des Vorgängers und des Nachfolgers des Amtierenden Vorsitzenden, der Kontingent stellenden Staaten und solcher Staaten, die andere wesentliche praktische Beiträge zu der Operation leisten, zusammensetzen und die operative Unterstützung der Mission zu gewährleisten und sie zu überwachen. Die *Ad-hoc-Gruppe* würde dem Leiter der Mission rund um die Uhr als Kontaktstelle dienen und ihn, soweit erforderlich, unterstützen. Die Verbindung zwischen der Operation und den übrigen Teilnehmerstaaten der KSZE sollte gemäß diesen Beschlüssen über den Konsultativausschuss des KVZ laufen. Das KVZ wäre auch für die Durchführung aller jener Aufgaben in Bezug auf friedenserhaltende Operationen zuständig, die ihm vom AHB zugewiesen werden.

30 So der Titel dieses Kapitels.

31 Ähnlich auch jeder an einem Streitfall beteiligte Staat, eine Gruppe von elf am Streitfall nicht beteiligten Staaten, der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten sowie durch die Anwendung des Mechanismus der menschlichen Dimension bzw. der Valletta-Prinzipien zur Streitbeilegung und die Bestimmungen für ein KSZE-Verfahren zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten.

32 Diese Bestimmung regelt Erkundungs- und Überwachungsmissionen im Zusammenhang mit Maßnahme 17 des Wiener Dokuments.

33 Eine solche Gruppe ist bisher nicht etabliert worden.

Die Entsendung der ersten KSZE-Missionen und die Entwicklung der Unterstützung der Missionen durch das KVZ ("Mission Support")

Während die Bestimmungen der Helsinki-Beschlüsse über friedenserhaltende Operationen der KSZE/OSZE weitgehend ohne Umsetzung blieben, entstand bald nach dem Helsinki-Treffen mit den ersten Missionen der präventiven Diplomatie und des Krisenmanagements ein für die KSZE/OSZE typisches Instrument kooperativer Sicherheitspolitik, das auch auf die weitere Entwicklung des KVZ maßgeblichen Einfluss nehmen sollte.

Die Ausdehnung der kriegerischen Handlungen im ehemaligen Jugoslawien auf Bosnien-Herzegowina sowie die Gefahr einer weiteren Eskalation in den potentiellen Krisenregionen Mazedonien, Kosovo, Sandschak und Vojvodina führten zur Entsendung von Missionen, in denen sich gleichzeitig der Übergang von traditionellen friedenserhaltenden Operationen zu einer KSZE-spezifischen Form der präventiven Diplomatie manifestierte.

Zunächst beauftragte der AHB das KVZ mit einer Mission zur Erkundung der militärischen Situation im Kosovo, die vom 27. Mai bis zum 2. Juni 1992 durchgeführt wurde und über den Konsultativausschuss des KVZ an den AHB berichtete. Wenngleich die Mission keine unmittelbare Gefahr einer steigenden militärischen Spannung erkennen konnte, wies sie doch auf die Gefahr eines Konflikts hin.

Der AHB setzte nunmehr eine Arbeitsgruppe ein. Diese Arbeitsgruppe wurde in der Folge in eine Lenkungsgruppe umgewandelt³⁴ und es wurde die Entsendung einer Erkundungsmission beschlossen. Auf Empfehlung dieser Erkundungsmission³⁵ beschloss der AHB zum einen die Einrichtung einer ständigen Präsenz im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina in Form von Langzeitmissionen,³⁶ zum anderen die Unterstützung der Stationierung von EG-Beobachtern in Ländern, die an Serbien und Montenegro grenzen, und damit die Ausweitung des Mandats der EG-Beobachtermissionen. In diesem Zusammenhang beschloss der AHB schließlich, mit den Behörden in Skopje³⁷ die Möglichkeit der Entsendung gleichartiger Missionen unter KSZE-Auspizien zu erkunden.

In der Folge wurden die Missionsleiter ernannt, die zur Vorbereitung in die Einsatzräume reisten³⁸ und dem 16. Treffen des AHB berichteten. Auf der

34 Vgl. 13. Treffen des AHB, Journal Nr. 7, Annex. Dabei wurde Portugal als Folge des Wechsels im EG-Vorsitz durch Großbritannien ersetzt.

35 Vgl. Report of the CSCE Exploratory Mission to Kosovo, Vojvodina and Sandjak, 2-8 August 1992, Wien, 9. August 1992.

36 Vgl. KSZE, Fünfzehntes Treffen des Ausschusses Hoher Beamter, Prag 1992, 15-CSO/Journal Nr. 2 vom 14. August 1992, Anhang 1.

37 D.h. in der bis dahin nicht anerkannten und zur KSZE nicht als Teilnehmer zugelassenen Republik Mazedonien.

38 Der Verfasser nahm an der Fahrt zur Vorbereitung der Langzeitmissionen nach Serbien teil und unterstützte den Leiter der Mission in administrativen/logistischen Fragen. In der Folge baute er dann - zusammen mit anderen Angestellten des KVZ-Sekretariats - die Kapazität zur Unterstützung der Missionen ("Mission Support") auf (s.u.).

Grundlage dieser Berichte beschloss der AHB die definitive Entsendung der genannten Missionen.

Noch während die Missionen aufgebaut wurden, begannen sie bereits mit ihren Operationen. Als die ersten Teilnehmer der genannten Missionen in den Wochen unmittelbar nach den Beschlüssen des AHB in den Einsatzgebieten eintrafen, mussten sie ihre Tätigkeit zunächst praktisch ohne Rechtsgrundlage ausüben, da die *Memoranda of Understanding*³⁹ mit den jeweiligen Regierungen der Gaststaaten erst Ende Oktober/Anfang November 1992 unterzeichnet werden konnten.⁴⁰ Ferner fehlte es zunächst an ausreichenden Geldmitteln, da die Teilnehmerstaaten für die jährlichen Budgets der KSZE-Institutionen keine Ansätze hierfür vorgesehen hatten, so dass anfänglich nur ein geringer Betrag zur Einrichtung der Missionen zur Verfügung stand ("*start-up fund*"), mit dem weder die erforderlichen Fahrzeuge noch Fernmeldemittel beschafft werden konnten. Zusätzliche Budgets bedurften erst der Beschlussfassung durch die Teilnehmerstaaten.⁴¹

Erschwerend wirkte sich schließlich aus, dass die Teilnehmerstaaten zwar die Missionen als solche beschlossen hatten. Sie hatten es aber unterlassen, die erforderlichen logistischen Voraussetzungen zu schaffen. Während die Mission in Skopje, die unter amerikanischer Leitung stand, materiell und logistisch weitgehend von den USA unterstützt wurde, fehlte eine solche Unterstützung für die Langzeitmissionen. In dieser Situation übernahm das KVZ-Sekretariat auf Anforderung durch den Leiter der Langzeitmissionen, im Übrigen aber aus eigener Initiative und noch ohne jegliche formelle Kompetenz den Aufbau der entsprechenden Logistik. Der Grund lag vor allem darin, dass es als einzige der damals existierenden KSZE-Einrichtungen über Personal mit entsprechender militärisch-organisatorischer Ausbildung verfügte, was durch die zunächst primär militärische Ausrichtung der Aufgaben des KVZ bedingt war. Aus diesem Grunde hatte das KVZ-Sekretariat bereits einen Angehörigen an der ersten Erkundungsfahrt des Missionsleiters beteiligt, der dann auch im KVZ-Sekretariat als "Anlaufpunkt" für die Mission diente. Er übernahm in der Folge auch die Ausarbeitung eines Versorgungskonzepts, was sich vor allem wegen der gegen Jugoslawien verhängten Sanktionen, einschließlich eines Treibstoffembargos, als notwendig erwies. In der Folge übernahmen dann zunehmend auch andere Angehörige des KVZ-Sekretariats

39 D.h. die Abkommen, die die Rechtsstellung als Grundlage der Tätigkeiten sowie die sonstigen Beziehungen der Missionen zum Aufenthaltsstaat regeln.

40 Beim Abschluss des *Memorandum of Understanding* wurde allerdings auch klargestellt, dass seine Unterzeichnung kein Präjudiz für die Anerkennung der Bundesrepublik Jugoslawien und für ihre Stellung in der KSZE bedeutet.

41 Der entsprechende - zunächst noch provisorische - Beschluss wurde erst am 14. Oktober gefasst. Dabei wurde auch die Fälligkeit der ersten Tranche mit dem 1. Dezember 1992 festgelegt, so dass bis zu diesem Zeitpunkt an eine geregelte Finanzierung der Operation nicht zu denken war. Dennoch mussten bereits die laufenden Kosten der Operation im Einsatzraum abgedeckt wie auch die notwendigen ersten Einkäufe von Sachgütern (insbesondere Fahrzeugen) bezahlt werden. Dies erforderte entsprechende Improvisationen auf der Seite der Durchführenden im Rahmen des KVZ, wie etwa Ankauf von Fahrzeugen "auf Pump".

die entsprechenden Aufgaben, wie etwa die Beschaffung der geforderten Fahrzeuge, der Telekommunikationsmittel (wie etwa Satellitentelephone), kugelsicherer Westen, aber auch einfachster Ausrüstung wie z.B. Schlafsäcke.

Diese Aktivitäten des KVZ-Sekretariats stießen zunächst auf die Kritik mehrerer Delegationen im Konsultativausschuss, da sie durch die Charta von Paris nicht gedeckt und die Missionen auch nicht vom Konsultativausschuss beschlossen worden waren, sondern vom AHB. Aus dieser Sicht hätte daher die logistische Unterstützung der Missionen primär eine Aufgabe des damaligen KSZE-Sekretariats in Prag dargestellt. Bei näherer Betrachtung zeigte sich jedoch, dass die Übertragung dieser Aufgaben an das KSZE-Sekretariat beträchtliche Nachteile gebracht hätte.⁴²

Das Stockholmer Ratstreffen vom 14./15. Dezember 1992 zog daher die entsprechenden Konsequenzen. Einerseits bestätigte es ausdrücklich den Einsatz von Missionen und Vertretern als Teil der Präventivdiplomatie, um den Dialog und die Stabilität zu fördern und Frühwarnung abzugeben und bewilligte die verschiedenen Missionen, die vom AHB bereits eingesetzt worden waren. Andererseits übertrug es nun auch formell die Kompetenz zur materiellen Unterstützung der Missionen dem Sekretariat des KVZ.⁴³

Die Langzeitmissionen gerieten allerdings zunehmend einerseits in das Spannungsfeld einer Radikalisierung der serbischen Innenpolitik und andererseits zum Faustpfand für die Forderung Restjugoslawiens nach Zulassung zur KSZE. Nach Ablauf des ersten *Memorandum of Understanding* am 28. April 1993 stimmte die Regierung in Belgrad noch einer Verlängerung um zwei Monate zu. Eine weitere Verlängerung wurde aber Ende Juni verweigert und zwang zum Rückzug der Langzeitmissionen im Juli 1993. Als Reaktion wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die die Lage in diesen Gebieten beobachten und an das zuständige KSZE/OSZE-Gremium berichten sollte. Das Sekretariat des Konfliktverhütungszentrums unterstützte in der Folge aus Eigeninitiative⁴⁴ diese Arbeitsgruppe mit wöchentlichen Lageberichten. Wenn gleich Delegationen grundsätzlich zwar die Meinung vertraten, das KVZ-Sekretariat sollte seine Tätigkeit auf die administrativ-logistische Unterstützung beschränken, akzeptierten sie doch diese Praxis. Diese Aktivität wurde damit - zusammen mit dem ebenfalls vom KVZ-Sekretariat durchgeführten Briefing/Debriefing von Missionsmitgliedern - die Grundlage für eine weitere Rolle des KVZ im Bereich der Führung von Missionen.

42 Die Argumentation des KVZ-Sekretariats verwies u.a. auf die folgenden Nachteile: insgesamt schlechtere Versorgungslage, weniger entwickeltes Geld- und Bankwesen, etwa 400 km längere Versorgungswege.

43 Vgl. Zusammenfassung der Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Stockholmer Ratstreffens, Stockholm, 15. Dezember 1992, Kapitel VII, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.3, S. 20-22, hier: S. 21.

44 Des Verfassers.

Organisatorische Veränderungen und Auflösung der bisherigen Struktur

Mit dem Stockholmer Ratstreffen wurde jedoch auch eine Strukturänderung der bis dahin bestehenden KSZE-Institutionen eingeleitet, die einerseits zu einer organisatorischen Straffung führte, andererseits aber das Ende für das KVZ in seiner bis dahin bestehenden Form brachte.

Die entsprechenden Beschlüsse betrafen einerseits die Einrichtung regelmäßiger Treffen von Vertretern der Teilnehmerstaaten in Wien zwischen den Sitzungen des AHB,⁴⁵ die vorläufige Beratungen für den AHB vornehmen können. Sie betrafen andererseits aber auch die Einsetzung eines Generalsekretärs sowie die Errichtung einer einheitlichen Organisationsstruktur für die beiden Sekretariate in Prag und Wien. Der Generalsekretär sollte gemäß diesen Bestimmungen u.a. die Arbeit des KSZE-Sekretariats, des KVZ-Sekretariats und des BDIMR überwachen. Zum damaligen Zeitpunkt war also noch an eine Beibehaltung der ursprünglichen organisatorischen Trennung der verschiedenen Institutionen gedacht, wobei auch das KVZ seine Sonderrolle als "vollwertige" Institution, bestehend aus einem Vertretungskörper und einem Sekretariat, behalten hätte.

Die Entwicklungen gingen jedoch in eine andere Richtung. Das Ratstreffen von Rom (30. November bis 1. Dezember 1993) beschloss u.a. die Einrichtung eines ständigen Gremiums in Wien für politische Konsultationen und Beschlussfassung, den Ständigen Ausschuss der KSZE (heute: Ständiger Rat).⁴⁶ Er löste *de facto* die Wiener AHB-Gruppe ab, erhielt aber einen höheren Stellenwert: Er fasst - wenn der AHB nicht tagt - Beschlüsse zu allen Fragen mit Bezug zur KSZE.

Der Rat beschloss darüber hinaus, den Konsultativausschuss des KVZ, wie er durch das Pariser Zusatzdokument eingerichtet worden war, abzuschaffen und seine Zuständigkeiten dem Ständigen Ausschuss und dem Forum für Sicherheitskooperation⁴⁷ zu übertragen.⁴⁸ Dabei würde der Ständige Ausschuss auch die Treffen der Teilnehmer abhalten, die entsprechend dem Mechanismus für ungewöhnliche militärische Aktivitäten einberufen werden können. Das Forum für Sicherheitskooperation würde dagegen die Verantwortung für die Durchführung von vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen übernehmen, einschlägige Seminare⁴⁹ vorbereiten, die jährlichen Treffen zur

45 Dies entsprach der bis dahin bereits informell üblichen Praxis, die formellen Treffen des AHB innerhalb der in Wien akkreditierten Delegationen informell vorzubereiten.

46 Zusammenfassung der Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Rat streffens von Rom, Rom, 1. Dezember 1993, Kapitel VII/3, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. C.4, S. 19-24, hier: S. 20.

47 Diese Bestimmung erscheint in dieser Formulierung eher widersinnig, da der Konsultativausschuss in den Helsinki-Beschlüssen als eine der Erscheinungsformen des Forums beschrieben wird. Sie reflektiert allerdings den informellen Sprachgebrauch, der schon zum damaligen Zeitpunkt dahin tendierte, die Bezeichnung "Forum" für den Besonderen Ausschuss zu verwenden und vom Konsultativausschuss abzugrenzen.

48 Vgl. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Punkt VII/7.3, a.a.O. (Anm. 45), S. 21.

49 Etwa über Militärdoktrinen; vgl. den Text der Bestimmung.

Überprüfung der Durchführung abhalten und als Forum der Abklärung von Informationen dienen, die im Rahmen der vereinbarten vertrauens- und sicherheitsbildenden Maßnahmen ausgetauscht wurden.⁵⁰

Schließlich beschloss der Rat auf der Seite der administrativen Strukturen nunmehr konkret die Einrichtung eines KSZE-Sekretariats in Wien,⁵¹ wobei eine politische Abteilung⁵² und eine Verwaltungs- und Budgetabteilung neu geschaffen und das bisherige KVZ-Sekretariat und die Konferenzdienste integriert wurden.⁵³ Damit hatte das KVZ als eigenständige Einrichtung mit einem eigenen Vertretungskörper und einem eigenen Sekretariat aufgehört zu existieren.

Die bisherigen administrativen Elemente des KVZ-Sekretariats wie Personal- und Finanzverwaltung sowie das Archiv wurden an die entsprechenden Einrichtungen des Sekretariats übertragen. Der Restbestand des bisherigen KVZ-Sekretariats mit den Bereichen "Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen" (einschließlich der Verantwortlichkeit für das unter dem Wiener Dokument geschaffene Datennetzwerk) und "Missionsunterstützung", die offiziell aber nur den administrativ-logistischen Bereich betraf,⁵⁴ bildete nunmehr unter dem Namen "Konfliktverhütungszentrum" eine Abteilung des Sekretariats.

Dies bedeutete einerseits für das KVZ eine Straffung, da es sich nunmehr idealtypisch nicht länger administrativer Fragen annehmen musste, sondern sich auf die eigentlichen Aufgaben konzentrieren konnte. Andererseits reduzierte es die Fähigkeit zur raschen Reaktion erheblich, da nunmehr andere administrative Einrichtungen eingebunden werden mussten.⁵⁵

Erweiterung und Vertiefung der Aufgaben

Die zunehmende Zahl der Missionen bedeutete auch die Zunahme der Aufgaben zu ihrer Unterstützung, so dass das Personal im Bereich "Missionsunterstützung" ständig anwuchs. Dies wurde insbesondere beim "Quanten-

50 Vgl. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen und Beschlüsse des Ratstreffens von Rom, Punkt VII/7.4, a.a.O. (Anm. 45), S. 21.

51 Vgl. ebenda, S. 20.

52 "Abteilung zur Unterstützung des Amtierenden Vorsitzenden", in der Folge zur "Allgemeinen Abteilung" umbenannt und schließlich 1998 in das Konfliktverhütungszentrum integriert.

53 Gleichzeitig wurde auch zunehmend die Rolle des von Staaten zur Verfügung gestellten ("seconded") Personals reduziert und zunehmend zu angestelltem Personal ("contracted personnel") übergegangen, wobei in dieser Phase vor allem auf Personal zurückgegriffen wurde, das bis dahin bei verschiedenen Einrichtungen der Vereinten Nationen in Wien gedient hatte.

54 *De facto* wurde aber im KVZ eine Zuständigkeit für Missionsbereiche eingeführt, und Angehörige des KVZ führten z.T. das Briefing/Debriefing von Missionsmitgliedern durch.

55 Dabei erwies sich als ungünstig, dass mit dem Aufbau der administrativen Strukturen, die dem Vorbild der VN-Verwaltung folgten, auch deren komplexe Bürokratie mit übernommen wurde.

sprung" zu größeren Missionen deutlich. Lag die Zahl der Missionsmitglieder bei den Missionen der "ersten Generation" (1992-1995) zumeist nicht höher als 20, so wurde mit der Mission in Bosnien und Herzegowina, die in Ausführung des Friedensabkommens von Dayton vom Budapester Ratstreffen 1995 beschlossen worden war, eine Größenordnung von etwa 250 internationalen Mitarbeitern erreicht. Eine ähnlich hohe Zahl wurde wenige Monate danach für die Mission in Kroatien vorgesehen. Entsprechend wuchsen die Aufgaben der Missionsunterstützung,⁵⁶ aber auch der Personalbedarf. Das KVZ entwickelte sich so zunehmend zu einer operativen Stelle innerhalb des KSZE/OSZE-Sekretariats.

Während damit zunächst die ursprüngliche Aufgabe im Vollzug der VSBM zurückzutreten schien, kam es durch das Wiener Dokument 1994 auch zu einer Stärkung des KVZ in diesem Bereich. Das Dokument sieht als Aufgabe des KVZ vor, vor den jeweiligen Jahrestreffen zur Überprüfung der Durchführung der VSBM (*Annual Implementation Assessment Meeting, AIAM*) faktische Übersichten über die Anwendung der VSBM anzufertigen und den Delegationen zur Verfügung zu stellen sowie die Vorschläge, die auf diesem Treffen zur Verbesserung der Erfüllung der vereinbarten Maßnahmen gemacht werden, zusammenzustellen und ebenfalls den Delegationen zur Verfügung zu stellen.⁵⁷ Außerdem erhielt das KVZ nach einer weiteren Bestimmung im Wiener Dokument 1994⁵⁸ die Aufgabe, in Ausführung seiner ursprünglichen Funktion der Unterstützung der Erfüllung der vereinbarten Maßnahmen in regelmäßigen Abständen faktische Zusammenstellungen der unter dem Wiener Dokument ausgetauschten Informationen zu verfassen. Diese faktische Zusammenstellung sollte die Analyse der Informationen durch die Teilnehmerstaaten erleichtern, aber keinerlei Schlussfolgerungen durch das KVZ selbst enthalten.⁵⁹

Weitere Entwicklungen

Die weiteren Entwicklungen erfolgten zunehmend in einer inkrementalen Art und Weise und zumeist im Zusammenhang mit Strukturänderungen im Sekretariat. So wurden Kompetenzen hinsichtlich der Personalverwaltung, aber auch hinsichtlich der Finanzverwaltung für die Missionen zeitweise eher dem

56 So wurde etwa seitens der Schweiz, die 1996 den Vorsitz der OSZE innehatte, für die Mission in Bosnien und Herzegowina eine Unterstützungseinheit (*Headquarters Support Unit*) abgestellt, für die eine Lufttransportlinie eingerichtet wurde. Ihr Steuerungselement wurde im KVZ angesiedelt.

57 Vgl. Wiener Dokument 1994 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), Wien, 28. November 1994, Kapitel X, Jährliches Treffen zur Beurteilung der Durchführung, Absatz 147.1, in: Fastenrath (Hrsg.), a.a.O. (Anm. 1), Kap. F.9.

58 Vgl. ebenda, Annex V.

59 Vorschläge, die auf eine solche analytische Funktion abzielten, fanden nicht die Unterstützung der Teilnehmerstaaten.

KVZ zugerechnet, dann wieder den entsprechenden Fachabteilungen des Sekretariats.

Die letzten Jahre brachten weitere Änderungen, die sowohl das Wachsen der OSZE als Organisation als auch die veränderten Umstände reflektieren, in denen sie zu agieren hatte. 1999 wurde die Zuständigkeit für die logistische Funktion der Missionsunterstützung einer Verwaltungsabteilung übertragen, die auch alle finanziellen Angelegenheiten abwickelte. Das KVZ behielt jedoch vorläufig noch die Zuständigkeit für Auswahl und Ausbildung des Missionspersonals, das von den Staaten zur Verfügung gestellt wird. Erst im Zuge einer weiteren Umstrukturierung des Sekretariats ging auch diese Kompetenz an eine neu geschaffene "Hauptabteilung für Personalressourcen" über.

Die einzige konstante Komponente blieb die Funktion im Bereich der Unterstützung der VSBM, da hier keine Überschneidungen mit anderen Kompetenzen entstehen konnten.⁶⁰ Auf der Grundlage des OSZE-Dokuments über Kleinwaffen und leichte Waffen vom November 2000 wurde dem KVZ auch die Unterstützung der diesbezüglichen Aktivitäten der OSZE übertragen und Personal mit entsprechender Qualifikation angestellt.

Im Vergleich zu diesen eher inkrementalen Veränderungen ergaben sich qualitative Veränderungen im Bereich der Missionen. Entgegen anfänglichen Widerständen wurde die bis dahin eher informelle Praxis schließlich institutionalisiert, für die jeweiligen Missionen Sachbearbeiter ("*Mission Liaison Officers*") einzurichten. Sie sollten zwar anfangs nur als Kontaktpunkt des Sekretariats für die jeweilige Mission dienen, entwickelten sich aber zunehmend zu zuständigen Fachorganen.

Ein eigentlicher Quantensprung erfolgte aber mit der Entsendung der Kosovo-Verifikationsmission (KVM) auf der Grundlage des Holbrooke-Milošević-Abkommens vom Oktober 1998, in welchem die OSZE eingeladen wurde, eine Beobachtermission zur Überwachung des Waffenstillstands⁶¹ zu entsenden. Der entsprechende Beschluss des Ständigen Rates vom 25. Oktober 1998⁶² sah die Entsendung von 2.000 Beobachtern vor, wobei aber bis zum Rückzug der Mission nach dem Scheitern der Friedensverhandlungen im März 1999 nie mehr als 1.600 internationale Missionsmitglieder im Einsatz waren. Zur Unterstützung dieser Mission wurde beim KVZ eine Unterstützungsgruppe eingerichtet ("*Kosovo Verification Mission Support Unit, KVM-SU*"), die als eigentliches Operationszentrum diente. Sie umfasste u.a. auch eine Analyseeinheit und ein rund um die Uhr besetztes Lagezentrum ("*Situation Centre*").

60 Dieser Bereich blieb lange Zeit auch hinsichtlich der Personalstärke weitgehend konstant, mit je einem Experten für die ausgetauschte Information und für das Netzwerk.

61 Sie wäre nach ihrem Umfang und Aufgabengebiet eher als friedenserhaltende Operation im Sinne der Helsinki-Beschlüsse zu qualifizieren gewesen.

62 PC.DEC/263.

Nach dem Ende der KVM und ihrem Ersatz durch die nunmehr wieder dem klassischen Muster einer OSZE-Mission entsprechende Mission im Kosovo⁶³ wurde das Lagezentrum in das KVZ übergeleitet. Auf der Grundlage der Beschlüsse von Istanbul wurde gleichzeitig mit dem Aufbau eines Operationszentrums im KVZ begonnen, in das auch das Lagezentrum integriert wurde. Es soll neben den eigentlichen operativen Aufgaben auch Planungsaufgaben hinsichtlich zukünftiger Missionen⁶⁴ sowie die Verbindungsfunktion zu anderen internationalen Organisationen in diesen Fragen übernehmen. Es ist ständig besetzt und stellt damit die Verbindung zwischen den Missionen und dem Sekretariat wie auch dem Amtierenden Vorsitzenden sicher.

Zusammenfassung und Bewertung

Die Entwicklung des Konfliktverhütungszentrums zeigt gleichzeitig auch die Entwicklung der OSZE von den ersten Ansätzen zu ihrer Institutionalisierung hin zur heutigen Funktion und Struktur. Das KVZ war die erste Einrichtung, die sowohl über einen Vertretungskörper aller Teilnehmerstaaten als auch über eine administrative Einrichtung (das Sekretariat) verfügte. Damit nahm es gewissermaßen schon bei seiner Entstehung die heutige Grundstruktur der OSZE vorweg.

Darüber hinaus wurden im damaligen KVZ-Sekretariat schon frühzeitig die Weichen zu einer operativen Kapazität der KSZE/OSZE gestellt. Dies begann mit der Erfordernis, als Durchführungsorgan des militärischen Krisenmechanismus eine ständige Erreichbarkeit sicherzustellen. Es fand seine Fortsetzung in der Eigeninitiative des KVZ-Sekretariats, die Versorgung und Unterstützung der ersten Langzeitmissionen aufzubauen, obgleich dazu weder eine formale Grundlage noch administrative Vorkehrungen oder eigens dafür angestelltes Personal existierten. Damit wurde die Grundlage für die Funktion der Missionsunterstützung geschaffen, die durch die nachfolgenden Beschlüsse von Stockholm dem KVZ zugewiesen wurde.

In ähnlicher Weise legten die ohne formale Basis und weitestgehend durch Eigeninitiative von Angestellten des KVZ vorgenommenen Beiträge zur Lagebeurteilung im Bereich der früheren Missionen im Kosovo, im Sandschak und in der Vojvodina sowie das Briefing/Debriefing von Missionsangehörigen und die Versorgung der Missionen mit Hintergrundinformation zu ihrem Missionsbereich die Grundlage für die später institutionalisierten Aufgaben der Verbindung zu den Missionen ("*Mission Liaison*"). Daraus entwickelte sich schließlich das Verständnis, das KVZ als "Steuerungszentrale" für Missionen auszubauen, wie es das Istanbul Gipfeltreffen vornahm.

63 Eingerichtet am 1. Juli 1999 mit PC/DEC/305.

64 Daneben existiert aber bereits seit 1993 eine militärische Planungszelle für eine friedenserhaltende Operation der KSZE/OSZE in Berg-Karabach, die vor allem in ihrer Frühphase eng mit der Gruppe zur Missionsunterstützung zusammenarbeitete.

Das KVZ war schließlich aber auch der Ausgangspunkt für die Konzentration der OSZE in Wien. Es wurde zunächst als Konsultationsforum aller Teilnehmerstaaten in Fragen der VSBM begründet und daher fast zwangsläufig am Ort der bis 1992 weiterhin in Wien geführten VVSBM verankert. Nach dem Ende der Verhandlungen bedingte die räumliche Zuordnung des Konsultativausschusses in Wien die Einrichtung des Forums für Sicherheitskooperation am selben Ort. Dies wiederum führte zur Entstehung zunächst der informellen "Wiener Gruppe" und später zum Ständigen Ausschuss, der schließlich durch das Budapester Gipfeltreffen in "Ständiger Rat" umbenannt wurde. Insofern dieses Organ aber zunehmend an Entscheidungsfähigkeit gewann, sank auch die Bedeutung des früher bedeutsamen Ausschusses Hoher Beamter (später Hoher Rat), der in Prag tagte, womit sich das Gewicht der Entscheidungsgremien nach Wien verlagerte. Entsprechend verlagerte sich auch das Gewicht der zentralen Verwaltungseinrichtungen nach Wien. Befand sich das Sekretariat ab 1991 zunächst in Prag, so wurde der Generalsekretär doch schließlich am selben Ort wie der Ständige Ausschuss in Wien installiert und mit ihm auch das umfassende Sekretariat.

Das heutige KVZ weist mit seiner ursprünglichen Form und Funktion nur noch wenige Gemeinsamkeiten auf. Oberflächlich gesehen hat es diese weitestgehend eingebüßt. Es hat seinen Vertretungskörper aller Teilnehmerstaaten - den Konsultativausschuss - verloren. Es stellt - etwa im Gegensatz zu Einrichtungen wie dem Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte oder dem Hohen Kommissar für nationale Minderheiten - keine eigenständige Einrichtung mehr dar, sondern wurde als eine Abteilung in das Sekretariat integriert. Die Frage wäre daher berechtigt, ob diese Rumpfeinrichtung den Namen "Konfliktverhütungszentrum" heute überhaupt noch zu Recht trägt oder ob dieser Name nur noch eine Erinnerungsmarke früherer Funktionen darstellt.

Umgekehrt muss aber festgestellt werden, dass die ursprünglichen Aufgaben der Konfliktverhütung nunmehr zu Aufgaben aller OSZE-Einrichtungen geworden sind. Die OSZE stellt sich heute sowohl hinsichtlich ihrer Gremien als auch ihrer operativen Einrichtungen und Aktivitäten als Organisation der präventiven Sicherheitspolitik und damit der Konfliktverhütung im eigentlichen Sinne dar. Insofern die operativen Einrichtungen zur Steuerung der Aktivitäten in jener Verwaltungseinheit des Sekretariats konzentriert sind, die den Namen "Konfliktverhütungszentrum" trägt, erscheint die Bezeichnung nach wie vor gerechtfertigt.