

Edwin Bakker/Bert Bomert

Herausforderungen für die OSZE – Ein niederländischer Standpunkt¹

Einführung

Am 1. Januar 2003 übernahmen die Niederlande den Vorsitz der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) von Portugal. Die Vorbereitungen auf den Vorsitz hatten jedoch schon im Jahr 2001 begonnen, noch bevor der formelle Beschluss, den Niederlanden den Vorsatz zu übertragen, gefasst worden war. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit den holländischen Vorbereitungen auf den Vorsitz. Auf der Grundlage offizieller Dokumente, darunter insbesondere Dokumente aus dem Außenministerium in Den Haag und ein Gutachten des Beirats für internationale Angelegenheiten, werden die niederländischen Vorstellungen von der OSZE dargestellt. Der (als solche wahrgenommenen) Krise der OSZE und den Herausforderungen, denen sich die Organisation – und vor allem der Vorsitz – gegenübersehen, wird besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Ausgehend von diesen Herausforderungen wurde ein Vorschlag für eine holländische Agenda vorgelegt. Wie all ihre Vorgänger setzen die Niederlande einerseits auf Kontinuität in den Aktivitäten der OSZE im Hinblick auf fortbestehende Probleme. Andererseits ergänzt jeder neue Amtierende Vorsitzende – und hier bilden die Niederlande keine Ausnahme – die Tätigkeit der Organisation jedoch um neue Themen, deren Bearbeitung ihm wichtig oder notwendig erscheint.

Die Niederlande und die OSZE

Die Verantwortung des Amtierenden Vorsitzes zu übernehmen liegt auf einer Linie mit der aktiven Teilnahme der Niederlande an der OSZE und ihrer Vorgängerin, der KSZE. Die Niederlande haben sich von Anfang an in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) stets sehr engagiert und sowohl in der KSZE als auch später in der OSZE eine Vorreiterrolle übernommen. Hollands Aufmerksamkeit richtete sich dabei insbesondere auf Menschenrechtsfragen und die menschliche Dimension.² Sowohl

1 Dieser Beitrag beruht zum Teil auf: Edwin Bakker/Bert Bomert, *The OSCE and The Netherlands as Chairman-in-Office*, Den Haag 2003.

2 Vgl. z.B. Bert Bomert, *Nederland en Oost-Europa: meer woorden dan daden. Het Nederlands Oost-Europa beleid, geanalyseerd binnen het kader van het CVSE -proces (1971-1985)* [Die Niederlande und Osteuropa: Mehr Worte als Taten. Niederländische Osteuropapolitik, analysiert im Rahmen des KSZE-Prozesses (1971-1985)], Amsterdam 1990; Johannes Reef, *Die Niederlande im internationalen System. Fallstudien zum Einfluß eines Kleinstaates*, Münster/Hamburg 1995; Floribert H. Baudet, „Het heeft onze aanda cht“.

im Verlaufe der Verhandlungen in Helsinki als auch auf den Folgetreffen prangerte die niederländische Delegation regelmäßig (angebliche) Menschenrechtsverletzungen in Osteuropa an. Auf dem Wiener Folgetreffen (1986-1989) gehörten die Niederlande zu den Staaten, die den Wiener Mechanismus aus der Taufe hoben, ein Verfahren, mit dem ein oder mehrere Staaten die Aufmerksamkeit auf Menschenrechtsverletzungen in einem anderen Land lenken können.³ Besonders wichtig waren den Niederlanden stets die umfassende Beteiligung von Gruppen und Individuen am KSZE-Prozess sowie Religionsfreiheit. Beide Themen wurden von ihnen entsprechend häufig zur Sprache gebracht. So traten die Niederlande auf dem Moskauer Treffen mit Nachdruck für die Ausarbeitung eines Verhaltenskodex für KSZE-Teilnehmerstaaten für den Fall eines öffentlichen Notstands ein. In diesem Vorschlag wurden vor allem die Interessen der Normalbürger berücksichtigt. Darüber hinaus beteiligten sich die Niederlande aktiv an einer Reihe von Sondersitzungen im Rahmen der Konferenz über die Menschliche Dimension. Auf der zweiten Sitzung in Kopenhagen im Jahr 1990 spielte die niederländische Delegation eine führende Rolle bei der Formulierung der Rechte nationaler Minderheiten. Dieser Kurs wurde weiterverfolgt, indem der damalige Außenminister Hans van den Broek zwei Jahre später in Prag erfolgreich die Einrichtung des Amtes des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten vorschlug. Der ehemalige niederländische Außenminister Max van der Stoep wurde zum ersten Hohen Kommissar ernannt; er war ein erfahrener KSZE-Teilnehmer: In den siebziger Jahren hatte er persönlich an den Verhandlungen über die Schlussakte von Helsinki teilgenommen.⁴

1994 in Budapest widmeten sich die Niederlande der Lage der Sinti und Roma und wiederum der Religionsfreiheit. Im Laufe des letzten Jahrzehnts traten die Niederlande außerdem regelmäßig für die Stärkung der OSZE als Organisation ein. Sie unterbreiteten dazu – teilweise in Konsultation mit ihren deutschen Nachbarn – konkrete Vorschläge. Auf dem Ministerratstreffen in Kopenhagen im Dezember 1997 verabschiedeten die OSZE-Teilnehmerstaaten zwei von den Niederlanden eingebrachte Vorschläge. Der erste betraf die Verstärkung des Sekretariats, insbesondere des Konfliktverhütungszentrums (KVZ), das mit Aufgaben wie der Leitung der Feldoperationen betraut ist. Der zweite Vorschlag hatte die Verbesserung des Finanzierungssystems der OSZE zum Inhalt. Während der Vorbereitungen zum Gipfeltreffen der

Nederland en de rechten van de mens in Oost-Europa en Joegoslavië, 1972-1989 [„Wir kümmern uns um diese Angelegenheiten“. Die Niederlande und die Menschenrechte in Osteuropa und Jugoslawien, 1972-1989], Amsterdam 2001.

3 Vgl. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), Factsheet (April 2002), Nederlandse inbreng in de CVSE/OVSE [Der Beitrag der Niederlande zur KSZE/OSZE], unter: www.minbuza.nl/default.asp?cms_item=mbz45041#p93_22021.

4 Vgl. Walter Kemp (Hrsg.), Quiet diplomacy in action: the OSCE High Commissioner on National Minorities, Den Haag 2001, S. 18-19; siehe ebenso: Max van der Stoep, Prinzipien und Pragmatismus – 25 Jahre Erfahrung im Helsinki-Prozess, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 27-38.

OSZE in Istanbul im November 1999 unterstützten die Niederlande die Einrichtung der Schnellen Einsatzgruppen für Expertenhilfe und Kooperation (REACT).⁵

Die Niederlande haben sich aber nicht nur bei der Formulierung von Vorschlägen als aktiver OSZE-Teilnehmerstaat einen Namen gemacht, sie haben auch vor Ort häufig eine Vorreiterrolle übernommen. Beispielsweise waren die Niederlande von Beginn an an einer der größten OSZE-Missionen, der internationalen Wahlbeobachtungsmission in Bosnien und Herzegowina (1996), beteiligt. Sie stellten den Koordinator der internationaler Beobachtungsmmission, Ed van Thijn, der von der OSZE speziell für diesen Posten eingesetzt worden war. Die bislang größte Feldoperation der OSZE, die Mission im Kosovo, stand von 2000 bis 2001 unter der Leitung von Botschafter Daan Everts, der 1998 auch die OSZE-Präsenz in Albanien geleitet hatte.⁶

Organisatorische Vorbereitungen auf den niederländischen Vorsitz

Einer der Beschlüsse des Neunten Treffens des OSZE-Ministerrats, das am 3. und 4. Dezember 2001 in Bukarest stattfand, war, den OSZE-Vorsitz im Jahr 2003 den Niederlanden zu übertragen. Infolge dieses Beschlusses wurden die Niederlande am 1. Januar 2002 Mitglied der OSZE-Troika, die sie gemeinsam mit Rumänien und Portugal, die den Vorsitz in den Jahren 2001 bzw. 2002 innehatten, bildeten.

Es war von Anfang an klar, dass die Pflichten, die der Vorsitz mit sich bringt, eine erhebliche Belastung für die Ständige Vertretung der Niederlande in Wien, das Außenministerium in Den Haag und selbstverständlich für den Amtierenden Vorsitzenden, den Außenminister, sein würden. Der Minister würde häufig in OSZE-Angelegenheiten reisen müssen; so standen beispielsweise achtzig Prozent der Auslandsbesuche des rumänischen Außenministers im Jahre 2001 in Zusammenhang mit seinen Pflichten als Amtierender Vorsitzender der OSZE.⁷ Angesichts der bevorstehenden Übernahme des Vorsitzes wurde im Außenministerium eine OSZE-Arbeitsgruppe eingerichtet, um eine angemessene Durchführung der Aufgaben des Amtierenden Vorsitzenden gewährleisten zu können. Dieser spezifischen Arbeitsgruppe steht mit Botschafter Everts ein erfahrener Diplomat vor. Darüber hinaus wird die

5 Vgl. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, a.a.O. (Anm. 3).

6 Siehe hierzu ausführlich: Ed van Thijn, Stimmungen in Sarajewo. Auszüge aus dem Tagebuch eines Beobachters, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1997, Baden-Baden 1997, S. 157-191; Daan Everts, Die OSZE-Präsenz in Albanien, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S. 309-323; Daan W. Everts, Die OSZE-Mission im Kosovo, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2001, Baden-Baden 2001, S. 145-159.

7 Vgl. Netherlands Helsinki Committee, Een nieuwe internationale uitdaging voor Nederland: het Nederlands OVSE-voorzitterschap in 2003 [Eine neue Herausforderung für die Niederlande: der niederländische OSZE-Vorsitz 2003], Den Haag 2002, S. 13.

Ständige Vertretung der Niederlande bei der OSZE in Wien für die Zeit des Vorsitzes verstärkt. Die Mittel, die das Außenministerium für Aktivitäten im Rahmen der OSZE vorgesehen hat, belaufen sich auf 2,3 Millionen Euro im Jahr 2002, 9,1 Millionen Euro im Jahr 2003 und 1,3 Millionen Euro im Jahr 2004.⁸ Darüber hinaus hat das Verteidigungsministerium zwei Mitarbeiter für OSZE-Aktivitäten abgeordnet, die sich ausschließlich mit Aufgaben im Zusammenhang mit dem Vorsitz befassen. Einer verstärkt die Ständige Vertretung in Wien, der andere die Arbeitsgruppe in Den Haag. Beide Institutionen werden sich mit militärisch und sicherheitspolitisch relevanten OSZE-Themen befassen, wobei den VSBM und Abrüstungsfragen im Rahmen der OSZE besondere Aufmerksamkeit geschenkt wird.⁹

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen aktiven Teilnahme an der OSZE und der Initiativen und Vorschläge der Niederlande in der Vergangenheit waren die Erwartungen mit Beginn des holländischen Vorsitzes sowohl in Den Haag als auch in Wien und in den jeweiligen Hauptquartieren der OSZE-Missionen und -Feldaktivitäten relativ hoch. Die Niederlande werden als ein Teilnehmerstaat betrachtet, der potenziell in der Lage ist, der Entwicklung und den Leistungen der OSZE neue Impulse zu geben. Darüber hinaus verfügen die Niederlande über umfangreichere Finanzmittel als die vorherigen Vorsitzländer; diese Ressourcen können sich günstig auf den Erfolg des Vorsitzes auswirken. Außerdem haben die Niederlande in der jüngsten Vergangenheit der OSZE eine Reihe von Spitzenkräften zur Verfügung gestellt wie z.B. den vormaligen Hohen Kommissar für nationale Minderheiten van der Stoel und Botschafter Everts. Den Haag hat daher eine beachtliche OSZE-Expertise, die genutzt werden kann, um den Vorsitz im Jahre 2003 zum Erfolg zu führen.

Die Erarbeitung der Agenda für den Vorsitz

Obwohl der formelle Beschluss über die Übernahme des OSZE-Vorsitzes durch die Niederlande erst auf dem Bukarester Ministerratsreffen im Dezember 2001 fiel, hatte der damalige Außenminister Jozias van Aartsen bereits vor dem Treffen eine Reihe von Plänen und Maßnahmen für den erwarteten Vorsitz formuliert. Entsprechend wurde der niederländische Beirat für internationale Angelegenheiten bereits im April 2001 aufgefordert, ein Gutachten über die Stärken und Schwächen der OSZE anzufertigen und auf der Grundlage der Schlussfolgerungen Empfehlungen darüber abzugeben, wie die Niederlande mit Blick auf den bevorstehenden Vorsitz am besten vorge-

8 Vgl. Preliminary review of the Dutch chairmanship of the OSCE in 2003, November 2002, Schreiben an den Präsidenten der Zweiten Kammer des Parlaments, S. 11, unter: www.osce.org/cio/netherlands/documents/files/letter_01-11-02.pdf.

9 Vgl. ebenda.

hen sollten. Das Gutachten wurde im Mai 2002 veröffentlicht und diente der holländischen Agenda teilweise als Grundlage.¹⁰

Das Gutachten des Beirats enthält eine große Zahl von Empfehlungen, die sowohl die Leistungsfähigkeit der OSZE im Allgemeinen als auch den anstehenden niederländischen Vorsitz im Besonderen betreffen. Es enthält einen Katalog von Herausforderungen, die bewältigt werden müssen. Der Beirat stellt beispielsweise fest, dass die OSZE zwar im Laufe der Jahre die Verantwortung für ein breites Spektrum an Aufgaben und Operationen übernommen hat, diese jedoch keinen erkennbaren Zusammenhang aufweisen. Laut dem Bericht ist nicht einmal klar, warum die OSZE nach wie vor diese vielfältigen Aufgaben übernimmt. Während des holländischen Vorsitzes müssen die Niederlande also deutliche Prioritäten setzen, d.h. die Frage beantworten: Welche dieser Pflichten sind die eigentlichen Hauptaufgaben? Der Beirat hat diese Frage selbst beantwortet: Die eigentlichen Hauptaufgaben der Organisation sollten „die Themen Konfliktverhütung und Normalisierung der Lage nach einem Konflikt auf der Grundlage der Expertise der OSZE im Zusammenhang mit der Sicherheitsdimension, der ökonomischen und ökologischen Dimension sowie der menschlichen Dimension [sein]. Konfliktverhütung und die Normalisierung der Lage nach einem Konflikt als Speerspitzen der Politik zu definieren, sollte es auch erleichtern, Prioritäten für die Aufgaben und Tätigkeiten der OSZE zu setzen. Die OSZE sollte nur dann neue Aufgaben übernehmen, wenn diese der Konfliktverhütung oder der Normalisierung der Lage nach einem Konflikt dienen.“¹¹ Entsprechend sollten Aufgaben und Tätigkeiten, die nicht unmittelbar diesen Zielen dienen, aufgegeben werden.

Missionen und andere Feldoperationen waren, sind und werden auch zukünftig für die Erlangung dieser Ziele der Organisation von großer Bedeutung sein. Sie sind die „Augen und Ohren“ vor Ort und deshalb ein erstrangiges Instrument der Frühwarnung. Sie stehen zumeist in direktem Kontakt mit der örtlichen Führung und der Bevölkerung und werden daher weithin wahrgenommen. Das macht die Missionen und Feldoperationen zu einzigartigen Instrumenten. Ihre Effektivität kann und sollte jedoch dadurch erhöht werden, dass sie mit einem festen Zeitrahmen ausgestattet werden, um ihnen eine Frist zu setzen, in der die Aufgaben ihres Mandats erfüllt sein müssen.

Laut Beirat erhöhen sich die Erfolgchancen für den niederländischen Vorsitz, wenn Expertise auf höchstem Standard zur Verfügung steht, ausreichend Personal abgeordnet wird und hinreichende Finanzmittel bereitgestellt werden. Und schließlich muss der Außenminister als Amtierender Vorsitzender ein hohes Maß an politischem Engagement an den Tag legen. Aber selbst wenn diese Kriterien erfüllt sind, hängen Erfolg oder Misserfolg des nieder-

10 Vgl. Advisory Council on International Affairs, The Netherlands and the Organisation for Security and Cooperation in Europe in 2003: Role and Direction, Den Haag 2002.

11 Ebenda, S. 40 (diese und alle folgenden Übersetzungen aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

ländischen Vorsitzes vor allem davon ab, ob die OSZE und insbesondere der Vorsitz in der Lage sind, die Herausforderungen zu bewältigen, mit denen die Organisation konfrontiert ist. Einige dieser Herausforderungen sind bekannt, da sie schon seit langem auf der politischen und diplomatischen Agenda stehen. Angesichts der Erfahrungen früherer Amtierender Vorsitzender kann aber auch nicht ausgeschlossen werden, dass eine plötzliche, unerwartete internationale Krise die Tagesordnung dominiert, so dass keine Zeit oder auch keine Möglichkeit bleibt, die bestehenden Herausforderungen in Angriff zu nehmen.

Herausforderungen für die OSZE

Angesichts der derzeitigen Herausforderungen, denen sich die OSZE gegenüber sieht, kann man ohne weiteres sagen, dass es ein schwieriger Zeitpunkt für die Übernahme des Vorsitzes ist. Bereits im März 2001, während der Vorbereitungen auf den niederländischen Vorsitz, charakterisierte Außenminister van Aartsen in einem Schreiben an das Parlament die OSZE als Organisation, die einen gewissen Grad an Stagnation zeige.¹² Der Eindruck der Stagnation war auch in einem gemeinsamen Schreiben des deutschen und des niederländischen Botschafters bei der OSZE an den Vorsitzenden des Ständigen Rates vom April 2001 ein wichtiger Punkt. In einem gemeinsamen *Food-for-thought*-Papier wurde kein besonders positives Bild gezeichnet. Es spricht von nur „geringen Fortschritten“ bei der Lösung von Konflikten. Die OSZE werde „immer weniger als eines der Hauptforen für politischen Dialog“ wahrgenommen, es herrsche ein Form der Beschlussfassung vor, „die einen gewissen Mangel an Transparenz“ aufweise, und sie werde als eine Organisation mit einer „einseitigen Sicht der Probleme“ betrachtet. Um die Funktionsweise der OSZE zu verbessern, müsse „neuer Schwung“ zurückgewonnen werden.¹³ Es wurden verschiedene Verbesserungsvorschläge gemacht, von denen einige Eingang in die Agenda für den niederländischen Vorsitz im Jahr 2003 fanden.

Das Außenministerium legte erste Ideen, Pläne und Ziele für den niederländischen OSZE-Vorsitz in Form mehrerer Schreiben an das Parlament und im Zuge der sich anschließenden Debatten im Laufe des Herbstes 2001 vor.¹⁴

12 Vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 26355, Ministeriële Raad OVSE, nr. 4, Brief van de minister van Buitenlandse Zaken, [Schreiben des Ministers für Auswärtige Angelegenheiten an das Parlament, betreffend den Ministerrat der OSZE], 28. März 2001, S. 1.

13 Reviewing OSCE: food for thought and some possible steps forward, Schreiben der Botschafter Reinhard Bettzuege und Johannes C. Landman an Botschafter Liviu Bota, Vorsitzender des Ständigen Rates, 30. April 2001, PC.DEL/271/01, 3. Mai 2001.

14 Vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, 26355, Ministeriële Raad OVSE, nr. 5, Verslag van een algemeen overleg (3 oktober 2001) [Debatte zwischen dem Minister für Auswärtige Angelegenheiten und dem Mitgliedern des Parlaments (3. Oktober 2001), betreffend die OSZE], 26. Oktober 2001.

Die Schreiben und die Parlamentsdebatten drehten sich um Themen wie die jüngsten Entwicklungen innerhalb der OSZE und die Zukunft der Organisation. Noch unter dem unmittelbaren Eindruck der Terroranschläge vom 11. September 2001 auf die Vereinigten Staaten von Amerika erklärte Minister van Aartsen, „die Niederlande werden sich indirekten Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus in Gestalt der traditionellen Aufgaben der OSZE widmen, die sich auf die Entwicklung von Gesellschaften, die Ausbildung von Polizeibeamten, das Gerichtswesen, die Förderung von Toleranz gegenüber Minderheiten und die Reintegration ehemaliger Angehöriger von Streitkräften in die Zivilgesellschaft konzentrieren“.¹⁵ Während der Beratungen über den Haushalt des Außenministeriums für das Jahr 2002, die im März 2002 im Senat stattfanden, erklärte der Minister ausdrücklich seine Bereitschaft zu einer engen Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus.¹⁶

Gute Arbeitsbeziehungen zur Russischen Föderation, so der Minister, verdienen besondere Aufmerksamkeit. Die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und „Europa“ sollten eines der Leitmotive des bevorstehenden Vorsitzes werden. Angesichts der Tatsache, dass die Niederlande in den kommenden Jahren auch den jeweiligen Vorsitz in der Europäischen Union und im Europarat übernehmen würden, sollten die Beziehungen zwischen der Russischen Föderation und den verschiedenen europäischen Organisationen ein Dauerthema auf der politischen und diplomatischen Agenda der Niederlande sein, hieß es aus dem Außenministerium. Sie wären allerdings nicht das einzige Leitmotiv. Ein weiteres gemeinsames Anliegen der drei aufeinander folgenden Vorsitze wäre die Förderung guter Regierungsführung durch eine effektive Verwaltung und Rechtsstaatlichkeit.¹⁷ Dieser Themenkomplex könnte die Funktion einer Brücke zwischen den Errungenschaften der Europäischen Union einerseits und den Bedürfnissen der Länder, die nicht Mitglieder der EU sind, aber der OSZE und dem Europarat angehören, andererseits übernehmen. Zusätzlich zu diesen Themen wurde ein drittes breites Problemfeld angesprochen: der illegale Handel mit Kleinwaffen, Drogen und Menschen. In enger Zusammenarbeit mit Norwegen wollen die Niederlande Möglichkeiten hinsichtlich der Formulierung von Vorschlägen für bindende Übereinkommen zur Verbesserung der Kontrolle der Verbreitung von Waffen erkunden.

Über die Formulierung dieser allgemeinen Themen hinaus hat das Außenministerium bzw. haben Vertreter des Ministeriums wie z.B. Mitglieder der OSZE-Arbeitsgruppe erklärt, dass die Niederlande auch das breite Tätigkeits-

15 Ebenda.

16 Vgl. Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2001-2002, Behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (v) voor het jaar 2002 (exclusief onderdeel navo) (28000 v), 19de vergadering, [Debatte betreffend den Haushalt des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten], 5. März 2002.

17 Vgl. ebenda.

spektrum und die Organisationsstruktur der OSZE überprüfen wollen. So erklärte Botschafter Everts, der Vorsitz müsse einen Mittelweg zwischen Anspruch und Wirklichkeit finden.¹⁸ Kohärenz und Kontinuität seien in der OSZE nur schwach ausgeprägt. Everts zufolge liegen sowohl der jeweilige Kurs der Organisation als auch der Einsatz ihrer Instrumente weitgehend in den Händen derjenigen, die gerade am Ruder sind – eine Willkür, die sich mit dem Handeln einer reifen Organisation nicht vereinbaren lasse. Demzufolge empfahl er die Formulierung einer klaren Gesamtstrategie und ein effizienteres Management der Organisation sowie eine begleitende Evaluierungspolitik.¹⁹

Die verschiedenen Themen und Aufgaben für den Vorsitz, die in den Jahren 2001 und 2002 zur Sprache gekommen waren, fanden Eingang in die Agenda, die kurz vor der Übernahme des Amtierenden Vorsitzes durch die Niederlande veröffentlicht wurde. In der Begründung des Haushalts für das Jahr 2003 widmete der neue Außenminister Jaap de Hoop Scheffer den „eingefrorenen Konflikten“, insbesondere im Kaukasus, und den unterschiedlichen Problemen der zentralasiatischen Staaten besondere Aufmerksamkeit.²⁰

Die Begründung betont erneut die Bedeutung der Zusammenarbeit mit der Russischen Föderation für die Lösung der Konflikte oder zumindest für einen Durchbruch bei ihrer Lösung. Erforderlich sei eine Verbesserung der Beziehungen zu Moskau sowohl auf bilateraler Ebene als auch in verschiedenen multilateralen Foren (Europäische Union, NATO, OSZE, Vereinte Nationen, Europarat). Das würde auch Russlands Rolle als politischer Akteur gerecht.

Die Begründung erläutert auch die Prioritäten und die angestrebten Ergebnisse des niederländischen Vorsitzes: 1. die Verbesserung der organisatorisch-strukturellen Elemente der OSZE durch eine geographische Neuverteilung und ausgewogenere Aktivitäten der Feldmissionen, 2. die Verbesserung des politischen Managements der OSZE-Feldmissionen, 3. die Erhöhung der operativen und finanziellen Verantwortlichkeit bei der Implementierung von Programmen und 4. die bessere Harmonisierung der Aktivitäten der verschiedenen OSZE-Institutionen wie des HKNM und des BDIMR.²¹ Die zweite Priorität betrifft die Konfliktverhütung und das Krisenmanagement, insbesondere im Kaukasus und in Zentralasien. Die zu erreichenden Ziele sind: die aktive Einmischung in seit langem anhaltende („eingefrorene“) Konflikte (und deren Beendigung), die Erhöhung der diplomatischen Präsenz der Niederlande in Zentralasien und eine Reduzierung der Zahl der Mitarbeiter und der Aufgaben von OSZE-Missionen in Staaten auf dem Balkan -

18 Vgl. Verslag Ronde Tafelconferentie, De agenda voor het Nederlands Voorzitterschap van de OVSE [Bericht über das Treffen des Runden Tisches, Die Agenda für den niederländischen OSZE-Vorsitz], 22. April 2002, unter: www.nhc.nl/reportroundtable22042002.

19 Vgl. ebenda.

20 Vgl. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, 28600-V, Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (v) voor het jaar 2003, nr. 2, Memorie van Toelichting, [Haushalt des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, Begründung], 17. September 2002, S. 8.

21 Vgl. ebenda, S. 59.

eine Maßnahme, die zum Teil darauf abzielt, die Rolle im Kaukasus und in Zentralasien zu erhöhen. Die dritte Priorität des Vorsitzes betrifft die Herstellung größerer Ausgewogenheit zwischen den drei Komponenten der OSZE-Politik, der politisch-militärischen, der ökonomischen und der menschlichen Dimension. Hier geht es konkret um folgende Ziele: Schaffung eines besseren Gleichgewichts zwischen den Dimensionen, die nachdrückliche Fortführung der Aufgaben der OSZE im Bereich Demokratisierung sowie nachhaltige Verbesserungen und die Konsolidierung des demokratischen Staates auf der Grundlage von Rechtsstaatlichkeit, öffentlicher Verwaltung, Medienfreiheit, Achtung der Menschenrechte und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen. Ein weiteres Ziel im Rahmen dieser Priorität ist die Einigung auf ein entschlossenes Herangehen an die Probleme des Waffen-, Drogen- und Menschenhandels – das zentrale Thema der aufeinander folgenden Vorsitze.

Schließlich wurde im November 2002 die endgültige Agenda für 2003, einschließlich der Prioritäten, der geplanten Aktivitäten und möglicher Schwierigkeiten, aufgestellt und dem Parlament vorgelegt.²² Dem derzeitigen Außenminister und Amtierenden Vorsitzenden der OSZE de Hoop Scheffer zufolge sind die wichtigsten Themen auf der Agenda die folgenden:

- geographische und thematische Unausgewogenheiten in den Aktivitäten der Organisation,
- die Harmonisierung der sicherheitspolitischen Dimension mit den übrigen OSZE-Aktivitäten,
- der Abzug russischer Truppen, Waffen und Munition aus Moldau und die Schließung der russischen Militärstützpunkte in Georgien,
- die Bekämpfung des illegalen Handels mit Kleinwaffen, Drogen und Menschen,
- die Einhaltung der Menschenrechte,
- die Förderung von Rechtsstaatlichkeit,
- eingefrorene Konflikte im OSZE-Gebiet,
- die Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, die Transparenz der Verwaltung und der Aufbau der Zivilgesellschaft in Zentralasien sowie
- die interne Organisation und Leistungsfähigkeit der OSZE.

Darüber hinaus erklärte der Minister in seinem Schreiben an das Parlament, dass die drei aufeinander folgenden Präsidentschaften der OSZE, des Europarats und der Europäischen Union dazu genutzt werden könnten, gemeinsamen Themen wie Menschenrechte und gemeinsame europäische Werte Nachdruck zu verleihen. Der Minister erklärte weiter, dass die Niederlande beabsichtigen, die Troika angemessen zu nutzen. Vor diesem Hintergrund wird der Vorsitz regelmäßige Gespräche mit Bulgarien darüber führen, wie es in die

22 Vgl. Preliminary review of the Dutch chairmanship of the OSCE in 2003, a.a.O. (Anm. 8).

Bewältigung der Aufgaben des niederländischen Vorsitzes eingebunden werden kann.

Schlussbemerkungen

Der niederländische Vorsitz begann eigentlich mit einer Rede von Minister de Hoop Scheffer vor dem Ständigen Rat der OSZE in Wien am 13. Januar 2003.²³ In dieser Ansprache wurden noch einmal die wichtigsten Punkte aus den oben genannten Dokumenten zitiert. In seiner Rede würdigte der neue Amtierende Vorsitzende die Bedeutung der OSZE und verwies auch auf die Erfolge der Organisation. Er ließ jedoch auch durchblicken, dass Verbesserungen sowohl wünschenswert als auch notwendig seien. Abschließend betonte er, dass der niederländische Vorsitz, um Erfolg zu haben, auf die volle Unterstützung aller Teilnehmerstaaten angewiesen ist. Der Erfolg eines Vorsitzes hängt jedoch auch von vielen anderen Faktoren ab. Viele dieser Faktoren entziehen sich der Kontrolle des Amtierenden Vorsitzenden. Insbesondere die Entwicklungen im internationalen Umfeld und Krisen im OSZE-Gebiet beeinflussen die Amtsführung des Vorsitzes. Ein erfolgreicher Vorsitz kann also auch als ein Vorsitz definiert werden, der in der Lage ist, schnell und wirkungsvoll auf diese Entwicklungen zu reagieren – unter Umständen auf Kosten im Voraus entwickelter Pläne und Ideen. Angesichts der Tatsache, dass es wünschenswert und notwendig ist, den Herausforderungen, denen sich die OSZE gegenwärtig gegenüber sieht, zu begegnen, und angesichts der Pläne und Ideen des niederländischen Vorsitzes, sich mit diesen Herausforderungen auseinander zu setzen, kann man nur hoffen, dass dieser Amtierende Vorsitz nicht mit Krisen von der Größenordnung eines 11. September oder eines „zweiten Irak“ konfrontiert wird.

23 Jaap De Hoop Scheffer, Address to the OSCE Permanent Council, Vienna, January 13, 2003, cio.gal/5/03.