

Kurt P. Tudyka

Der niederländische Vorsitz zwischen Porto und Maastricht

Ein Mehrwert für die OSZE?

Kein anderer Staat machte in den letzten Jahren einen solch gut vorbereiteten, entsprechend zuversichtlichen und ehrgeizigen Eindruck wie die Niederlande, als sie nach dem zehnten Ministerratstreffen in Porto als Nachfolger Portugals den Vorsitz der OSZE für das Jahr 2003 übernahmen.¹ Und auch während der Ausübung dieses Amtes ließ die Ausstrahlung von Zuversicht und Ehrgeiz nicht nach.² Einen solchen Eindruck zu machen, schien wohl auch ein bewusst gewähltes Mittel, um Bewegung in die Organisation zu bringen und die Lethargie unter den Teilnehmerstaaten zu überwinden, die sich angesichts geringer Fortschritte in einer Reihe von Fragen seit dem Gipfel von Istanbul eingestellt hatte. Andererseits waren auch die Erwartungen an einen führungsstarken und tatkräftigen niederländischen Vorsitz hoch. Die Niederlande verfügen über ein größeres Potenzial und mehr Erfahrungen in der internationalen Politik als fast alle Staaten, die vorher den Vorsitz innehatten. Darüber hinaus haben sich die Niederlande in der Vergangenheit wiederholt mit Personal und finanziellen Mitteln in der OSZE engagiert.³

In Vorbereitung auf das Vorsitzjahr stellte das niederländische Außenministerium zusätzliches Personal für die Delegation in Wien ab, bildete neben anderen organisatorischen Maßnahmen einen 20-köpfigen OSZE-Stab, und stellte Sondermittel in Höhe von 2,3 Millionen Euro im Jahr 2002, 9,1 Millionen Euro im Jahr 2003 und 1,3 Millionen Euro im Jahr 2004 zur Verfügung. Das Verteidigungsministerium ordnete ebenfalls Personal ab.⁴

Gemessen an den erklärten Absichten und den geweckten Erwartungen fiel das Ergebnis, das der niederländische Vorsitz bis zum elften Ministerrat in Maastricht am 1./2. Dezember 2003 vorzuweisen hatte, allerdings teils enttäuschend, teils gerade eben zufriedenstellend aus.⁵

1 Belege dafür in: Edwin Bakker/Bert Bomert, *The OSCE and the Netherlands as Chairman-in-Office*, Den Haag 2003.

2 Vgl. Report by the Personal Representative of the Chairman-in-Office on the activities of the Chairmanship, 458th (Reinforced) Meeting of the Permanent Council on 27 June 2003, CIO. GAL/64/03, 20. Juni 2003; der Persönliche Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden war Botschafter Daan Everts, der auch die OSZE-Arbeitsgruppe zur Koordinierung des niederländischen OSZE-Vorsitzes im niederländischen Außenministerium leitete.

3 Vgl. Bakker/Bomert, a.a.O. (Anm. 1), S. 35ff.; dies., Herausforderungen für die OSZE – Ein niederländischer Standpunkt, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH, (Hrsg.) *OSZE-Jahrbuch 2003*, Baden-Baden 2003, S. 57-66.

4 Vgl. ebenda, S. 60.

5 Dieses Urteil begründet auch die Bilanz des Nederlands Helsinki Comité: NHC, *Een redelijk*

Wie lässt sich eine solche Diskrepanz zwischen Aufwand und Ertrag bzw. zwischen gesteckten Zielen und erreichten Resultaten erklären? Hypothetisch könnte man davon ausgehen, dass *erstens* die Ziele zu hoch gesteckt oder falsch gewählt waren, *zweitens* der geleistete Einsatz und die aufgebrauchten Mittel nicht ausreichten, dass es *drittens* an der Bereitschaft anderer Kräfte zur Mitarbeit mangelte und dass *viertens* die Entwicklungen durch unvorhersehbare und sachfremde Umstände ungünstig beeinflusst wurden.

Diesen letzten Faktor fürchteten die Niederlande selbst am meisten. Das Jahr 2003 hatte sein weltpolitisches Großereignis mit dem Überfall der USA und Großbritanniens auf den Irak und den vorangegangenen und folgenden Zerwürfnissen zwischen den Mitgliedern des VN-Sicherheitsrats. Dieses wirkte sich jedoch nach Aussagen von Delegationsleitern nicht gravierend auf die Arbeit der OSZE aus. Das Thema wurde von den Beteiligten vermieden; es kam auch nicht zu einer demonstrativen Abkehr der US-amerikanischen Regierung vom OSZE-Multilateralismus, so dass dem niederländischen Vorsitz auch aus dieser Richtung keine ersichtlichen Schwierigkeiten entstanden. Auch eine falsche Zielsetzung oder gar einen Mangel an Engagement wird man dem niederländischen Vorsitz nicht vorhalten können. So erwies sich wahrscheinlich nur der zur Schau getragene Optimismus angesichts der Reserviertheit anderer Teilnehmerstaaten am Ende als übertrieben.⁶

Die Hinterlassenschaft des Ministerrats von Porto

Wichtige Vorhaben des niederländischen Vorsitzes waren ihm durch förmliche Beschlüsse des Ministerrats von Porto am 7. Dezember 2002 auferlegt worden.⁷ Zu den Aufträgen für 2003 gehörten die Umsetzung der OSZE-Verpflichtungen und -Aktivitäten zur Bekämpfung des Terrorismus, die Entwicklung einer OSZE-Strategie gegen Bedrohungen von Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert, die Durchführung der ersten Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die Überprüfung der Rolle der OSZE im Bereich der friedenserhaltenden Einsätze, die Stärkung der Rolle der OSZE in der ökonomischen und ökologischen Dimension sowie ein besonderes Engagement für Toleranz und Nichtdiskriminierung. Mit den entsprechenden Beschlüssen waren bereits unterschiedlich ausführliche Vorgaben verbunden, z.B. für den Entwurf der neuen OSZE-Strategie, für den Charakter der Sicherheitsüberprüfungskonferenz sowie für die Stärkung der ökonomischen und ökologischen Dimension. Selbstverständlich

succes, Verslag van een bijeenkomst, Den Haag, 4. März 2004.

6 Ebenso optimistisch wie tatkräftig äußerte sich Daan Everts noch im Juni vor dem Ständigen Rat, vgl. CIO.GAL/64/03, 20. Juni 2003, ebenso der Amtierende Vorsitzende Außenminister Jaap de Hoop Scheffer selbst gegenüber dem niederländischen Parlament, vgl. CIO.GAL/68/03, 25. Juni 2003.

7 Die Beschlüsse des Ministerrats von Porto sind abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 3), S. 483-498.

hatte sich der niederländische Vorsitz als erster auch den Bedingungen zu unterwerfen, die der Ministerrat in Porto für die Rolle des Amtierenden Vorsitzenden beschlossen hatte.⁸ Freilich hatte der Ministerrat mit seinen Erklärungen und mit seinem Arbeitsauftrag dem niederländischen Vorsitz ausreichend Interpretationsmöglichkeiten und Spielraum für eigene Initiativen gelassen.⁹

Die Agenda des Vorsitzes

Der Amtierende Vorsitzende erläuterte zu Beginn seiner Amtsperiode vor dem Ständigen Rat die niederländische Agenda.¹⁰ Dazu gehörten vornehmlich eine neue Ausbalancierung sowohl der OSZE-Dimensionen als auch des geographischen Engagements der OSZE sowie die Bekämpfung des Menschenhandels und des Schmuggels von Waffen und Drogen, wobei der Verbindung von Herkunfts- und Abnahmeländern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Ferner kündigte der niederländische Vorsitz an, die OSZE-Aktivitäten und -Standards in Zentralasien und in anderen Regionen zu fördern, sich diplomatisch und politisch intensiv den so genannten eingefrorenen Konflikten zu widmen, um sie einer Lösung „näher zu bringen“, die Diskussionen über neue Gefahren und Herausforderungen zu einem befriedigenden Abschluss zu bringen, die Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen zu verstärken und die Koordination innerhalb der Organisation zu verbessern.

Schließlich versprachen die Niederlande, den Vorsitz transparent und offen auszuüben, also alle Teilnehmerstaaten laufend zu informieren und zumindest wöchentlich jeweils während der Sitzungen des Ständigen Rates Bericht zu erstatten. Dazu gehörte auch die Vorlage einer Zwischenbilanz des Amtierenden Vorsitzenden.¹¹

Aktivitäten des Vorsitzes

Entsprechend seinen Ankündigungen begann der niederländische Vorsitz sein Arbeitsprogramm mit Elan.¹² Selbst eine Sondervorstellung des niederländischen Nationalballetts in der Staatsoper („*Dance against Violence*“) wurde am Anfang eines vielfältigen kulturellen Rahmenprogramms aufgeboten, das sich

8 Vgl. ebenda, S. 494-496.

9 Für eine kritische Bewertung des Zehnten Ministerrats vgl. Victor-Yves Ghebali, The decisions of the 2002 Porto Ministerial Council Meeting: Technically relevant but overly ambitious, in: Helsinki Monitor 2/2003, S. 136-147.

10 Jaap de Hoop Scheffer, Address to the OSCE Permanent Council, 13. Januar 2003.

11 Halfway between Porto and Maastricht, CIO.GAL/64/03 vom 20. Juni 2003 und CIO.GAL/68/03 vom 25. Juni 2003.

12 Vgl. Richard Murphy, Dutch Chairmanship sets brisk pace at helm of OSCE, in: OSCE Newsletter 1/2003, S. 1-2.

durch das ganze Jahr zog und ein Novum darstellte.¹³ In Zusammenarbeit mit anderen Trägern umfasste es Ausstellungen, Diskussionsveranstaltungen, ein Theater- und ein Filmfestival jeweils in Wien und an anderen Orten in verschiedenen OSZE-Ländern.¹⁴

Anknüpfend an die Aufträge von Porto rief der Amtierende Vorsitzende eine Reihe von „Freunden des Vorsitzes“ ins Leben, Gruppen, die in unterschiedlicher Zusammensetzung ihre Aufgaben möglichst bis zum Maastrichter Ministerrat erledigen sollten. Sie stellten eine neue Arbeitsmethode dar, die Konsultation und Transparenz verbessern sollte, Arbeitsentlastung und schließlich Erfolg für den nötigen Konsens verhieß. Unter Leitung Islands erarbeite eine solche Gruppe von Staaten das Dokument zur Bekämpfung des Terrorismus; für die Ausarbeitung der neuen Strategie formierte sich eine Gruppe der „Freunde des Vorsitzes“ unter der Leitung Dänemarks; für die Eruerung von friedenserhaltenden Maßnahmen bildete sich eine Gruppe unter der Leitung Finnlands; der Verbesserung der Arbeit der Missionen widmete sich eine Gruppe unter kanadischer Federführung.

Auch die Niederlande griffen mit der Ernennung von Persönlichen Vertretern, Beauftragten oder Sondergesandten zu den üblichen Mitteln eines Amtierenden Vorsitzes. So wurden Adriaan Jacobovits de Szeged zum Persönlichen Vertreter des Vorsitzenden für den Moldau-Konflikt, dessen Schlichtung auf der Agenda des niederländischen Vorsitze weit oben stand, und der frühere finnische Präsident Martti Ahtisaari zum Persönlichen Gesandten für Zentralasien berufen.

Von Beginn an legte der niederländische Vorsitz erklärtermaßen auch Wert auf die Kommunikation mit nichtstaatlichen Organisationen (NGOs), was charakteristisch für die Niederlande ist und der Bedeutung der dort wirkenden Vertreter der so genannten Zivilgesellschaft entspricht. Kontakte wurden von Beginn an angeboten und eine Reihe von Tagungen vorbereitet.¹⁵

Bemühungen um die Feldaktivitäten und damit um die Lösung regionaler Probleme erfordern stets eine immense Reiseaktivität des Amtierenden Vorsitzenden. Im Jahr 2003 führte sie ihn zwar in alle Krisengebiete, nach Moldau ebenso wie in die südosteuropäischen, transkaukasischen und zentralasiatischen Länder; die Schwerpunkte der Reisen wiesen aber bereits auf die beabsichtigte regionale Konzentration des niederländischen Vorsitze auf Moldau, Tschetschenien und Zentralasien hin.

Zu den Aufgaben des Vorsitze gehören auch die Besetzung wichtiger Positionen und eine entsprechende Personalpolitik. Die Ernennung des neuen Direktors des BDIMR, Christian Strohal, gehört zu den Erfolgserlebnissen; die Berufung

13 Andere kulturelle Veranstaltungen waren die Fotoausstellung „Crossing the Line – Human Trafficking“ mit Bildern niederländischer Fotografen in der Wiener Kunsthalle im Sommer 2003 sowie eine ähnliche Präsentation in Prag während des OSZE-Wirtschaftsforums vom 19. bis 24. Mai 2003.

14 Siehe OSZE-Newsletter 1/2003, S. 29.

15 Am 12. Mai 2003 fand ein Treffen zwischen dem Vorsitz und Vertretern von NGOs in Wien statt.

eines Nachfolgers von Freimut Duve für das Amt des OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit gelang dem niederländischen Vorsitz hingegen nicht.

Das Kalendarium der Konferenzen, Foren, Tagungen, Seminare und Sitzungen

Das OSZE-Jahr hat für jeden Vorsitz seine äußere Struktur, Routine und Kontinuität.¹⁶ Dazu gehören die wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates, das Prager Wirtschaftsforum im Frühjahr mit seinen Vorbereitungsseminaren, das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in Warschau mit ergänzenden Treffen und der abschließende Ministerrat rechtzeitig vor Weihnachten im Land des Vorsitzes.

Daneben finden stets auch außergewöhnliche und erstmalige Veranstaltungen statt, so z.B., um hier für 2003 nur jeweils eine für jede der drei Dimensionen der OSZE zu nennen, die Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die Konferenz über Globalisierung und die Konferenz über Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung.

Eine Besonderheit während des niederländischen Vorsitzes waren die Veranstaltungen der nichtstaatlichen Organisationen.

Die drei Dimensionen

Das Hauptereignis in der politisch-militärischen Dimension war die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, die zum ersten Mal durchgeführt wurde und vom 25. bis 26. Juni 2003 in Wien stattfand. Sie sollte auch der engeren Verklammerung des Ständigen Rates mit dem Forum für Sicherheitskooperation (FSK) und damit dem vom Vorsitz angestrebten neuen Austarieren der Dimensionen dienen. Weitergehende Vorstellungen verbanden mit der Konferenz die Chance zur Einrichtung eines europäischen Sicherheitsforums, das unter den Auspizien der OSZE allen beteiligten Akteuren eine Diskussionsplattform böte und vor allem NATO und EU zusammenführe.¹⁷ Skeptiker sahen in der Veranstaltung die Gefahr einer aufwändigen Dublette zum jährlichen Implementierungstreffen und der Aushöhlung des FSK.¹⁸ Doch die erste Sicherheitsüberprüfungskonferenz entsprach ebenso wie ihre Fortsetzung im Jahr 2004 weder den genannten überzogenen Vorstellungen noch den pessimistischen Befürchtungen, sondern erwies sich als der erwartete Rahmen für einen aktualitätsbezogenen und sachlich erweiterten sicherheitspolitischen Dialog.

Die Substanz der wirtschaftlichen Dimension zeigte sich beim 11. Prager Wirtschaftsforum, das vom 20. bis 23. Mai 2003 stattfand und dem Thema „Men-

16 Vgl. Tentative Calendar of OSCE Events January - December 2003, CIO.INF/3/03/Rev.2.

17 Vgl. Reinhard Bettzuege, Die OSZE des 21. Jahrhunderts – Aufbruch zu neuen Ufern?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2002, Baden-Baden 2002, S. 41-47, hier: S. 46f.

18 Ghebali, a.a.O. (Anm. 9), S. 136.

schenhandel, Drogenhandel, Handel mit Kleinwaffen und leichten Waffen: Wirtschaftliche Auswirkungen auf nationaler und internationaler Ebene“ gewidmet war. Ihm waren drei Vorbereitungsseminare vorausgegangen: am 11./12. November 2002 in Sofia über Kleinwaffen und leichte Waffen, am 17./18. Februar 2003 im griechischen Ioannina über Menschenhandel und am 17./18. März 2003 in Taschkent über Drogenhandel. Ein ergänzendes Seminar zum Thema „*arms brokering*“ führte das Vorsitzland zusammen mit Norwegen vom 22. bis 24. April 2003 in Oslo durch.

Trotz aller Verlautbarungen, die Aufmerksamkeit und die Tätigkeit zwischen den drei Dimensionen auszutarieren, zeigt die Zahl der Konferenzen und Tagungen, dass das Schwergewicht noch immer auf der menschlichen Dimension liegt, in deren Mittelpunkt wie stets das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension stand, das vom 6. bis 17. Oktober 2003 in Warschau stattfand und sich nach der üblichen einwöchigen umfassenden Betrachtung der Lage in der zweiten Woche drei Themenkomplexen widmete: *erstens* Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, *zweitens* Antisemitismus und *drittens* Wanderarbeitern.

Drei zusätzliche Treffen fanden in Wien statt. Das Treffen über Roma und Sinti am 10. und 11. April 2003 sollte auch zur Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti anregen. Den Auftrag dazu hatte bereits das OSZE-Gipfeltreffen von Istanbul 1999 gegeben. Das zweite Zusatztreffen, das vom 17. bis 18. Juli 2003 stattfand, hatte „Religions- und Glaubensfreiheit“ zum Thema. Das dritte Zusatztreffen widmete sich dem Thema „Vorbeugung von Folter“ und wurde vom 6. bis 7. November 2003 veranstaltet.

Das jährlich stattfindende Seminar zur menschlichen Dimension galt 2003 der Beteiligung von Frauen am öffentlichen und politischen Leben; es wurde vom 13. bis 16. Mai 2003 in Warschau durchgeführt

Regionale Probleme und Konflikte

Mit viel Energie widmete sich der niederländische Vorsitz dem Moldau-Konflikt. Dabei unterschätzte er jedoch gleich zu Beginn das strategische Interesse der Russischen Föderation an Moldau und nahm daher an, dass eine Lösung des Konflikts zu erreichen wäre. Im Laufe des Jahres wurde die Verhandlungssituation immer komplexer; die russische Außenpolitik war immer zielbewusster darum bemüht, ihren Einfluss in Teilen der früheren Sowjetunion durch dort stationierte Truppen zu verstärken.¹⁹ Letztlich waren die prozeduralen und inhaltlichen Positionen der Beteiligten bereits nicht mehr miteinander zu vereinbaren, als sich der Amtierende Vorsitzende noch im November 2003 anlässlich eines Besuchs in Moldau persönlich um eine Vermittlung bemühte.

19 Vgl. Adriaan P.R. Jacobovits de Szeged, *Het is lastig om Transdnejsk tot realisme te dwingen*, in: NHC, a.a.O. (Anm. 5), S. 4.

Ein anderes Vorhaben des Vorsitzes zielte auf die erneute Anwesenheit oder zumindest Wirkungsmöglichkeit der OSZE in Tschetschenien ab. Auch hierauf wurde letztlich vergeblich viel Mühe verwandt.

Schließlich wollte der Vorsitz wieder Bewegung in die blockierte Verhandlungslage im Konflikt um Berg-Karabach bringen. Eine Reihe von Treffen zwischen den Beteiligten wurde anberaumt, einige fanden auch statt. Doch tauchten plötzlich echte oder auch nur scheinbare Differenzen auf, die in der dem niederländischen Vorsitz verbleibenden Zeit nicht zu überbrücken waren.

Nachdem die Europäische Union auf dem Balkan die Führungsrolle übernommen hatte, sollte sich die OSZE nun stärker auf Zentralasien konzentrieren. Ein in vieler Hinsicht außergewöhnliches Ereignis in diesem Zusammenhang war die Anrufung des Moskauer Mechanismus durch zehn Teilnehmerstaaten gegen Turkmenistan. Die Regierung des Landes verweigerte jedoch jegliche Zusammenarbeit. Der niederländische Vorsitz versuchte durch Besuchsdiplomatie einen Bruch zu vermeiden.

Der Ministerrat in Maastricht

Das Ministerratstreffen ist für den Vorsitzenden am Ende seines Amtsjahres und in einer Stadt seines Landes die formale Inventur der erbrachten Leistungen. Noch können diese während der Ratssitzung durch kleine, manchmal wesentliche Ergänzungen vermehrt und in manchen noch offenen Teilen abgeschlossen werden. Doch im Großen und Ganzen zieht der Ministerrat nur noch formell die vorbereitete Schlussbilanz des Jahres; deren Saldo, ob positiv oder negativ, ist der Mehrwert oder aber der Substanzverlust, den der scheidende Amtierende Vorsitz für die OSZE geschaffen und zu verantworten hat.

Der niederländische Vorsitz wollte einen soliden Abschluss erreichen. Glanzvoll konnte er schon angesichts der Vorzeichen, der ideenreichen, absichtsvollen Programme und der fehlenden realen politischen Durchbrüche, nicht werden. Immerhin ließ die Anwesenheit der Außenminister der weitaus meisten Teilnehmerstaaten den Ministerrat in Maastricht gewichtiger erscheinen als seinen Vorgänger in Porto. Hinzu kam der dramatische politische Wechsel in Georgien, der dem Verlauf der Sitzungen eine ungeplante, besondere Bedeutung gab. Spontan erklärten sich viele Teilnehmerstaaten nach einem Aufruf des Vorsitzes und in Anwesenheit der neuen Staatsführung in Gestalt der georgischen Parlamentspräsidentin zu finanzieller Hilfe für die Durchführung der notwendig gewordenen Neuwahlen bereit. Im Übrigen lief auch der Maastrichter Ministerrat nach einem vorab durch den Ständigen Rat beschlossenen minutiös festgelegten Schema ab, nach dem nach der Begrüßung zunächst die Vertreter der internationalen Organisationen und dann die der Teilnehmerstaaten eine kurze, etwa fünfminütige Erklärung abgeben können. Eine Diskussion findet nicht statt. Am Ende gibt der

Vorsitzende die vorab vereinbarten Dokumente und Beschlussvorlagen bekannt und lässt sie formell mit einem Aufruf bestätigen. Schließlich trägt er die Gemeinsame Erklärung des Ministerrats vor, die freilich in Maastricht nur seine eigene war. Daran können sich noch Anmerkungen von Teilnehmerstaaten anschließen.²⁰

Eine Besonderheit der Organisation des Maastrichter Ministerrats war eine vom Vorsitz unterstützte, gleichzeitig und im gleichen Gebäude stattfindende Konferenz nichtstaatlicher Organisationen, welche die *International Helsinki Federation for Human Rights* (IHF) einberufen hatte. Ihre Themen waren u.a. Religionsfreiheit und Kampf gegen den Terrorismus, Menschenhandel, Straffreiheit in der OSZE-Region sowie bürgerliche und politische Rechte in den Transformationsländern. Allerdings hatten die Vertreter der NGOs weder Zugang zum streng abgeschirmten Plenarsaal des Ministerrats oder den Besprechungsräumen der Delegationen, noch fanden Vertreter der Teilnehmerstaaten – mit Ausnahme des Vorsitzenden, seines Persönlichen Vertreters und seines enttäuschend schweigenden Nachfolgers – den Weg zu den Sitzungen der NGOs.

Im Einzelnen verabschiedete der Ministerrat in Maastricht zwei Strategiedokumente, gab eine Erklärung zu Südosteuropa ab und fasste elf Beschlüsse unterschiedlichen Gewichts.²¹ Trotz langer Nachtsitzungen des Vorsitzes mit den Vertretern Russlands, darunter der damalige Außenminister Igor Iwanow, gelang es nicht, sich über den Text einer Gemeinsamen Erklärung zu einigen. Sie wurde dann als „Erklärung aus der Sicht des Vorsitzenden“ von diesem vorgelesen. Darauf folgten acht interpretative oder sich distanzierende Stellungnahmen von Vertretern anderer Teilnehmerstaaten. Eine unangenehme Konfrontation bescherte infolge des fehlenden Einvernehmens über das vereinbarte Verfahren ein schriller Wortwechsel zwischen den Vertretern Armeniens und Aserbaidschans. Gleichwohl wurde deutlich, dass eine Gemeinsame Erklärung ausschließlich aufgrund des russischen Widerspruchs nicht zustande gekommen war.²²

Die Zustimmung des Ministerrats zu den drei folgenden Dokumenten stellte die Hauptleistung des Maastrichter Ministerrats dar. Der Titel des ersten, der „OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert“, klingt schon bedeutsam genug. Er erinnert zusätzlich an das Lissabonner Dokument von 1996, die „Erklärung über ein gemeinsames und umfassendes Sicherheitsmodell für Europa im einundzwanzigsten Jahrhun-

20 Zur Bedeutung und Problematik solcher Anmerkungen: Richard Müller, Interpretative Erklärungen im Ständigen Rat – Eine quantitative und qualitative Analyse, in: OSZE-Jahrbuch 2002, a.a.O. (Anm. 17), S. 387-400.

21 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, unter: <http://www.osce.org>.

22 Das bestätigte als Amtierender Vorsitzender der niederländische Außenminister Jaap de Hoop Scheffer auch während seiner Pressekonferenz am 2. Dezember 2003 auf eine Frage des Autors.

dert“, und an das Istanbul Dokument von 1999, die „Europäische Sicherheitscharta“. Immerhin umfasst die neue Strategie 58 Punkte und hat damit einen mit den genannten Gipfeldokumenten vergleichbaren Umfang. Auf eine andere Weise ist im historischen Kontext der OSZE das zweite in Maastricht beschlossene Dokument, das „OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension“, beachtenswert: Es ersetzt nach 14 Jahren weitgehend das „Dokument der Bonner Konferenz über wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa“ aus dem Jahr 1990, das als erstes nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Regime Ost- und Südosteuropas beschlossen wurde und die Transformation der Staatshandelsländer zu Marktwirtschaften vorsah.

Das dritte in Maastricht beschlossene Dokument, die „Erklärung über Südosteuropa als Kooperationsregion“, ist vergleichsweise kurz und enthält nur eine Auflistung des eigenen Engagements und der neben der OSZE bestehenden verschiedenen Institutionen und ihrer Aktivitäten mit einem Aufruf zur Zusammenarbeit aller Beteiligten und der Bekräftigung weiterer Unterstützung der Stabilisierung der Region. Dabei werden eingangs erstaunlich vorbehaltlos die weitere Konsolidierung und Fortschritte in den Bereichen Sicherheit, Stabilität und Demokratie festgestellt. Bereits drei Monate später bot sich – zumindest im Kosovo – für jedermann ein anderes Bild. Man könnte also solche Aussagen auf der Ebene des Ministerrats auch als eine Form des Wunschdenkens und Gesundbetens charakterisieren, ohne damit besonders polemisch zu sein.

Während der Ministerrat bei den genannten Dokumenten noch als Verhandlungs- und Entscheidungsgremium wirkt oder wirken kann, kommt ihm bei seinen so genannten Beschlüssen eher die Funktion des obersten Notars der OSZE zu. So gleichen die im Folgenden kurz zu skizzierenden elf Beschlüsse des Ministerrates verfahrensmäßig einer notariellen Bestätigung der bereits im Ständigen Rat oder im FSK einvernehmlich ausgehandelten Ergebnisse; abhängig vom inhaltlichen Gewicht der jeweiligen Materie kann diesen Beschlüssen gleichwohl für die Organisation große Bedeutung zukommen.

Der erste Beschluss galt dem Jahresbericht der OSZE. Dieser soll einen umfassenden Überblick über die Tätigkeiten der OSZE im abgelaufenen Kalenderjahr enthalten und sowohl den Teilnehmerstaaten als zentraler Bezugsrahmen als auch der Öffentlichkeit und den interessierten Organisationen als Informationsquelle dienen. Er soll bis zum 31. März des nachfolgenden Jahres vorliegen und stellt kein offizielles Dokument dar, das ein formales Einvernehmen aller Teilnehmerstaaten erfordert; allerdings soll er vier Wochen vor seiner Veröffentlichung dem Vorbereitungsausschuss vorgelegt werden. Der Beschluss bestimmt ferner Gliederung, Methodik und Hauptbestandteile des Berichts.

Aufbauend auf die seit dem Wiener Ministerrat von 2000 abgegebenen Erklärungen und den Beschluss Nr. 557 des Ständigen Rates von 24. Juli 2003 über den Aktionsplan der OSZE zur Bekämpfung des Menschenhandels sieht der Beschluss zur Bekämpfung des Menschenhandels die Bildung eines so genannten

Mechanismus zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten im Kampf gegen den Menschenhandel vor. Dazu sollen vom Amtierenden Vorsitzenden ein Sonderbeauftragter ernannt und eine Sondergruppe im Sekretariat eingerichtet werden. Der Beschluss enthält eine Reihe von Regeln für diesen neuen Mechanismus, die sich auf die interne und externe Zusammenarbeit mit anderen Institutionen beziehen, sowie im Anhang den bereits beschlossenen umfassenden Aktionsplan und die einschlägigen Normen aus früheren Erklärungen und Beschlüssen.

Der Beschluss über den Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti im OSZE-Gebiet bestätigt lediglich formal und ohne Zusätze den Beschluss Nr. 566 des Ständigen Rates vom 27. November 2003 über den Aktionsplan zur Verbesserung der Lage der Roma und Sinti. Auch diesem Beschluss ist der umfassende Aktionsplan im Anhang beigelegt.

Der Beschluss über Toleranz und Nichtdiskriminierung ist unter Berufung auf frühere Erklärungen und Beschlüsse nur eine Zusammenstellung 16 bereits bekannter Vorhaben, Aufgaben und Verpflichtungen im Rahmen der Thematik, womit Bekanntes wiederholt und an Wichtiges erinnert wird.

Der Beschluss über Wahlen geht nicht über die Bedingungen hinaus, die auf der Grundlage des Kopenhagener Dokuments der Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE von 1990 und der Ergänzungen der Gipfeltreffen von Lissabon 1996 und Istanbul 1999 beschlossen worden waren. Das BDMIR hatte im Juni 2003 den Teilnehmerstaaten eine Bestandsaufnahme der Bedingungen für demokratische Wahlen vorgelegt.²³ Der Beschluss über Wahlen ersucht das BDMIR nun, seine Hilfestellung für Teilnehmerstaaten bei der Umsetzung der in seinen Wahlbeobachtungsberichten abgegebenen Empfehlungen zu verbessern, und der Ständige Rat wurde beauftragt, die Notwendigkeit weiterer Bedingungen für die Durchführung von Wahlen zu prüfen. Dieser Beschluss wiederholt fast wörtlich den in Porto in der gleichen Angelegenheit gefassten Beschluss.²⁴

Mit dem Beschluss über das Mandat des OSZE-Antiterrornetzwerks, der sich relativ kurz mit den Aufgaben und den Verpflichtungen der am Netzwerk beteiligten Organe und Staaten befasst, werden die seit dem Bukarester Ministerrat von 2001 gefassten Beschlüsse zur Bekämpfung des Terrorismus vor allem im Rahmen des gleichnamigen Aktionsplans fortgeschrieben.²⁵

Wie bei dem vorangegangenen handelt es auch bei dem Beschluss über die Sicherheit von Reisedokumenten teils erinnernd, teils mahnend, teils ergänzend um eine Fortsetzung der seit dem Bukarester Ministerrat von 2001 eingeleiteten Entwicklung von Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung, wobei der Ministerrat sich auch auf Beschlüsse des VN-Sicherheitsrats beruft.

23 Vgl. ODIHR.GAL/39/03.

24 Abgedruckt in: OSZE-Jahrbuch 2003, a.a.O. (Anm. 3), S. 494.

25 Dazu mehr bei Heinz Vetschera, Das Ministerratstreffen von Bukarest, in: OSZE-Jahrbuch 2002, a.a.O. (Anm. 17), S. 253-259; ferner Kirsten Biering, Die Bemühungen und Möglichkeiten der OSZE im Kampf gegen den Terrorismus, ebenda, S. 31-47.

Durch den Beschluss über tragbare Luftabwehrsysteme (MANPADS) und den Beschluss über das „OSZE-Dokument über Lagerbestände konventioneller Munition“ bestätigte der Ministerrat zuvor bereits vom FSK gefasste Beschlüsse, die weitere Exportkontrollen bzw. Sicherheitsprüfungen anstreben.

Schließlich beschloss der Ministerrat, den Vorsitz für das Jahr 2006 Belgien zu übertragen und sein nächstes Treffen im Dezember 2004 in Sofia abzuhalten.

Der niederländische Vorsitzende hatte sich nach den ergebnislosen Beratungen, vor allem mit der Russischen Föderation, dafür entschieden, den vorbereiteten Entwurf der Gemeinsamen Erklärung als persönliche „Erklärung aus der Sicht des Vorsitzes“ vorzutragen. Aus dem Text ist ersichtlich, dass die Meinungsunterschiede über das Verfahren für eine Regelung der Konflikte in Moldau und in Georgien nicht zu überbrücken waren. Während die Teilnehmerstaaten der Europäischen Union und ihre Beitrittskandidaten auf der Erfüllung der Verpflichtungen Russlands zum Rückzug seiner Truppen aus Moldau und Georgien, die Russland auf dem Gipfeltreffen in Istanbul 1999 eingegangen war, *expressis verbis* beharrten, stritt die russische Seite solche Verpflichtungen ab und kritisierte das Junktim zwischen ihrer Erfüllung und der Ratifizierung des KSE-Vertrags. Sie warnte in dem Zusammenhang auch vor einer Erosion des KSE-Vertrags durch die NATO-Erweiterung um Länder, die nicht unter das KSE-Regime fallen, womit vor allem die baltischen Staaten gemeint waren. Dieser Warnung und der dunklen Ankündigung von eventuellen alternativen sicherheitspolitischen Maßnahmen setzte Portugal mit Unterstützung aller NATO-Mitglieder ein Bekenntnis zum KSE-Vertrag, zu seiner Ratifizierung und zur Bereitschaft zur Aufnahme neuer Mitglieder entgegen.

Auch aus den angefügten Erklärungen von Moldau und Georgien wird ersichtlich, dass die Russische Föderation sich trotz aller Bemühungen des Vorsitzes und anderer Teilnehmerstaaten – der deutsche Botschafter wird namentlich genannt – unerwartet intransigent verhielt. Dabei war in dem vorbereiteten kurzen Entwurf für die Gemeinsame Erklärung jegliche Erwähnung des Tschetschenienkrieges vermieden worden.

Anders als sein Vorgänger in Porto hat der Ministerrat von Maastricht keine neuen und großen Aufträge für den nachfolgenden Amtierenden Vorsitz, Bulgarien, hinterlassen.²⁶ 2004 wird es also nicht um Neuerungen gehen, sondern darum, das Vereinbarte zu verwirklichen und das Erreichte auf seine Tragfähigkeit zu prüfen, unbeschadet der latent fortbestehenden Feuerwehr- und manifest ausgeübten Forumsfunktion der OSZE.

26 Die hinterlassene Vakanz des OSZE-Beaufragten für Medienfreiheit wurde durch die Berufung von Miklos Haraszti im März 2004 gefüllt.

Das Jahr aus niederländischer Sicht

Die OSZE habe an Stärke und Relevanz gewonnen – so schätzte der verantwortliche Vertreter des niederländischen Vorsitzes selbst den Beitrag seiner Arbeit im Jahr 2003 ein.²⁷ Die Niederlande hätten die OSZE als Organisation gestärkt, indem sie Entwicklungen beschleunigt haben, auch wenn diese schon früher begonnen hätten. Das gelte für das engere Zusammenspiel verschiedener Teile der OSZE, wie etwa Vorsitz und Sekretariat, einen transparenteren Entscheidungsprozess, z.B. beim Haushalt, die Professionalisierung der Personalauswahl und die Ausgabenkontrolle. Eine neue Abteilung beim Generalsekretär soll die Kontinuität beim Wechsel der Vorsitzenden verbessern.

Als inhaltlichen Erfolg wertet der Vorsitzende der OSZE-Arbeitsgruppe im Außenministerium, Daan Everts, erstens die größere Ausgewogenheit zwischen den Arbeitsfeldern der OSZE. So sei es z.B. gelungen, den Schwerpunkt Balkan durch die stärkere Konzentration auf den Kaukasus und Zentralasien zu entlasten. Die Trennung zwischen Ost und West sei abgeschwächt worden, indem z.B. das Problem Menschenhandel auf die Tagesordnung kam, ein Aktionsplan formuliert, eine Sonderbeauftragte für Menschenhandel berufen und eigene Mittel dafür im Haushalt bereitgestellt worden seien.

Als zweiter Erfolg gilt aus niederländischer Sicht die Verabschiedung der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert, deren Erarbeitung ein Auftrag des Ministerrats von Porto gewesen war. Das dritte positive Resultat sei die erfolgreiche Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen OSZE und EU, VN und Europarat und insbesondere die Stärkung der Beziehungen zwischen OSZE, EU und NATO.

Das vierte für den niederländischen Vorsitz erfreuliche Ergebnis sei die erreichte bessere Einbindung des FSK, dem der Ministerrat von Maastricht Aufgaben in den Bereichen Kleinwaffen, Reisedokumente und tragbare Luftabwehrsysteme zugewiesen hat.

Besonders herausgestellt wird durch den niederländischen Vorsitz, dass der Maastrichter Ministerrat die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert beschlossen hat. Und nicht zuletzt wurde das Bemühen um die Kontakte zu den nichtstaatlichen Organisationen als fruchtbar bewertet und dem nachfolgenden Vorsitz zur Nachahmung empfohlen.

Als ergebnislos bezeichnete Everts hingegen die Bemühungen um die Beilegung der „frozen conflicts“. Berg-Karabach und Südossetien hätte man von vornherein abgeschrieben. Die Aufmerksamkeit richtete sich ganz auf Moldau, wo man letztlich gescheitert sei. Ebenso blieb das Werben um Russlands Zustimmung, die frühere oder eine neue Mission in Tschetschenien arbeiten zu lassen, fruchtlos. Auch in der Frage einer effektiveren Entscheidungsfindung durch eine Re-

27 Daan Everts, De OVSE heeft aan kracht en relevantie gewonnen, in: NHC, a.a.O. (Anm. 5), S. 2f.

lativierung der Konsensregel, z.B. in Haushalts- oder Personalangelegenheiten, sei man nicht vorangekommen. Die Berufung eines neuen OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit gelang dem niederländischen Vorsitz – wie bereits erwähnt – ebenfalls nicht. Auch der Wunsch, der OSZE Rechtspersönlichkeit zu verleihen, ließ sich nicht realisieren. Die Aussicht auf ein nach früherem KSZE/OSZE-Komment längst fälliges Gipfeltreffen blieb nach wie vor ungewiss. Ebenfalls weiterhin ungeklärt blieb die Frage, ob und unter welchen Bedingungen die OSZE unter militärischem Vorzeichen friedenserhaltende Operationen durchführen sollte.

Schließlich gelang es in Maastricht wieder nicht, eine Gemeinsame Schlussklärung zu verabschieden, womit der niederländische Vorsitz ebenso scheiterte wie – erstmals in der Geschichte der OSZE – der österreichische Vorsitz zwei Jahre zuvor.

Allerdings versuchte man mit Mut das Beste daraus zu machen, indem man betonte, sich nicht auf einen Formelkompromiss eingelassen zu haben, der oberflächlich Geschlossenheit demonstriert, von dem aber alle wissen, dass er inhaltsleer ist. Die OSZE ist allerlei Anfechtungen ausgesetzt; vielleicht hätte der Amtierende Vorsitz zusammen mit seinem Vorgänger und seinem Nachfolger als Troika einen Markstein setzen und den Vorschlag zur Berufung einer Gruppe von Weisen aufgreifen sollen, die die Aufgabe hätte, Empfehlungen zur Reform der OSZE auszuarbeiten.²⁸ Allerdings wäre das ein riskantes Unterfangen geworden. Immerhin hatte eine ähnliche Initiative schon einmal in einem Debakel geendet.²⁹ Gleichwohl haben die Niederlande im Jahre 2003 als Amtierender Vorsitz immerhin nicht den bequemen Weg des Aussitzens gewählt.

28 Das schlug z.B. der offiziöse Advisory Council on International Affairs vor Beginn des OSZE-Vorsitzjahres seiner eigenen Regierung vor.

29 Der frühere niederländische Außenminister Hans van Mierloo hatte eine institutionelle Verklammerung von Europarat und OSZE vorgeschlagen und seine Initiative auf einer repräsentativen Konferenz in Den Haag von den Beteiligten debattieren lassen; die Diskussion ging schlimmer aus als das Hornberger Schießen.