

Kurt P. Tudyka

Der bulgarische Vorsitz zwischen den Krisen

Das Programm des Vorsitzenden

Als Bulgarien nach dem Ministerratstreffen in Maastricht im Dezember 2003 den OSZE-Vorsitz von den Niederlanden übernahm, war es den Teilnehmerstaaten zum zweiten Mal nicht gelungen, sich auf eine Gemeinsame Erklärung zu einigen. Im Gegensatz zu den Niederlanden machte sich der bulgarische Vorsitz jedoch von Anfang an keine Illusionen über die Chancen einer Einigung in den strittigen Fragen während seiner Amtszeit im Jahre 2004.¹ Er sollte Recht behalten. So schien es ein Gebot der Klugheit, sich bescheiden auf die Aufgabe zu beschränken, das Übernommene auszuführen und im Übrigen angesichts der offenen und schlummernden Herausforderungen auf eine „gewaltige Chance“ zu hoffen, Lösungen zu finden, die für alle annehmbar waren.

Der Amtierende Vorsitzende, Außenminister Solomon Passy, erklärte schließlich selbst, dass die „Agenda der OSZE im Jahr 2004 [...] weitgehend von den Beschlüssen des elften Ministerratstreffens von Maastricht im Dezember 2003 geprägt [war], insbesondere durch die OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert und das OSZE-Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension. Der bulgarische Vorsitz beschloss daher, die Umsetzung in den Mittelpunkt der Arbeit in diesem Jahr zu stellen.“²

Doch wie seine Vorgänger bemühte er sich, seiner Amtsperiode eigene Akzente zu verleihen. Sie bestanden in den Versuchen, erstens dem Thema Bildung als sicherheitspolitische Aufgabe der OSZE größere Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen, zweitens das Engagement der OSZE mehr als bisher „östlich von Wien“, namentlich im Südkaukasus und in Zentralasien, zu stärken sowie drittens, die Wirksamkeit der OSZE über ihre territorialen Grenzen hinaus – „*outreach*“ – zu erhöhen.

Im Übrigen war vorhersehbar, dass der bulgarische Vorsitz durch krisenhafte Entwicklungen in einigen konfliktgeplagten Regionen gezwungen sein würde, besonders intensiv tätig zu werden, namentlich in Moldau, wo schon der niederländische Vorsitz sich außergewöhnlich engagiert hatte. Schließlich

1 Nach Aussagen von Mitarbeitern des Amtierenden Vorsitzes.

2 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, Sofia 2004, MC.DOC/1/04, 7. Dezember 2004, Tätigkeitsbericht des Amtierenden Vorsitzenden für 2004, Seite 89-112, hier: S. 89; OSZE-Dokumente sind zu einem großen Teil auf der Website der OSZE (<http://www.osce.org>) verfügbar. Vgl. auch Solomon Passy, Zum Geleit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2004, Baden-Baden 2004, S. 11-13, hier: S. 12.

stand eine Reihe von Personalentscheidungen an, allen voran die Berufung eines neuen Beauftragten für Medienfreiheit, die trotz allen Bemühens dem niederländischen Vorsitz nicht gelungen war.

Die Aktivitäten des Vorsitzenden

Im Zuge seines eigenen bescheidenen Programms beauftragte der Vorsitz zunächst das Konfliktverhütungszentrum, alle bildungsbezogenen OSZE-Aktivitäten zu inventarisieren. Dank eines weiten Bildungsbegriffs kam eine stattliche Liste zustande, die vom Kapazitätsaufbau für Bildungseinrichtungen bis zur Berufsausbildung reichte und auch Aufklärungsarbeit und das Eintreten für OSZE-Werte und -Verpflichtungen umfasste und so den Vorsitz in der Auffassung bestärkte, dass die OSZE im Bildungsbereich in Zusammenhang mit Konfliktverhütung eine „nicht unerhebliche Rolle spielt und beachtliche Investitionen tätigt“.³

Der bulgarische Vorsitz kombinierte sein Interesse an einer OSZE-Bildungspolitik und an einer verstärkten OSZE-Präsenz in Zentralasien, indem er am 5. April 2004 in Taschkent (Usbekistan) eine eintägige Ministerkonferenz zum Thema „Bildung als Zukunftsinvestition“ organisierte – Gastgeber war die usbekische Regierung –, an der auch die Bildungsminister der zentralasiatischen Staaten und Afghanistans teilnahmen. Die Konferenz empfahl u.a., die regionale Zusammenarbeit nach dem Beispiel der OSZE-Akademie in Bischkek zu entwickeln. Passy begründete den besonderen Einsatz der OSZE für Zentralasien damit, dass „ein hohes Ausbildungsniveau in dieser Region die Stabilität und Sicherheit in dem Gebiet fördern und dem Reformprozess insgesamt weitere Impulse verleihen kann“.⁴

Neben vielen seit Jahr und Tag stattfindenden Veranstaltungen, wie z.B. das Prager Wirtschaftsforum der OSZE, und den Aktivitäten des Hohen Kommissars für nationale Minderheiten und des Beauftragten für Medienfreiheit stellte der Amtierende Vorsitz auch die OSZE-Konferenzen über Antisemitismus in Berlin am 28. und 29. April 2004 bzw. über Toleranz und den Kampf gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung in Brüssel am 13. und 14. September 2004, die jeweils große Resonanz in den Medien fanden, in einen bildungspolitischen Rahmen. Beide – dank der Beteiligung prominenter Persönlichkeiten spektakulären – Konferenzen waren allerdings bereits vom Maastrichter Ministerrat im Dezember 2003 beschlossen worden.⁵ Die Initiative zu einem zusätzlichen Treffen zur menschlichen Dimension des BDIMR über Menschenrechtserziehung und -ausbildung im

3 Tätigkeitsbericht, a.a.O. (Anm. 2), S. 93.

4 Ebenda, S. 92.

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, Maastricht, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, 2. Dezember 2003, Beschluss Nr. 4/03, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/4/03, S. 83-85, hier: S. 84.

März 2004 stammte ebenfalls aus der Zeit des niederländischen Vorsitzes und war somit keiner besonderen bildungspolitischen Priorität entsprungen. Sein anderes Anliegen, eine über ihren Raum hinaus wirkende OSZE, konnte Solomon Passy ansatzweise mit der Entsendung eines Wahlunterstützungsteams zu den Präsidentschaftswahlen in Afghanistan am 9. Oktober 2004 umsetzen.⁶ Dieser Kategorie der Außentätigkeit können auch das verstärkte Bemühen um die Beziehungen zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum sowie die Aufnahme der Mongolei als jüngstes Partnerland zugerechnet werden. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass in den letzten Tagen des bulgarischen Vorsitzes der Besuch einer Expertengruppe aus dem OSZE-Sekretariat und dem BDIMR zur Ermittlung des Ausbildungsbedarfs in den Palästinensergebieten organisiert wurde.

In die Amtszeit des bulgarischen Vorsitzes fielen wichtige Berufungen; auch machte er von seinem Privileg, Sonderbeauftragte zu ernennen, wirkungsvoll Gebrauch. Nach einem langwierigen Verfahren und nach Ablauf einer Einspruchsfrist konnte endlich am 10. März 2004 Miklós Haraszti zum OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit bestellt werden. Zur ersten Sonderbeauftragten für die Bekämpfung des Menschenhandels ernannte der Amtierende Vorsitzende Helga Konrad für einen Zeitraum von zwei Jahren; auch dieser Ernennung lag ein Beschluss des Maastrichter Ministerrats zugrunde.⁷

Der Amtierende Vorsitzende bestellte noch am 22. Dezember 2004 drei persönliche Vertreter: die Persönliche Beauftragte für die Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung, Anastasia Crickley, die sich auch mit Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Christen und Angehörigen anderer Religionen befassen wird, den Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Antisemitismus, Gert Weisskirchen, und den Persönlichen Beauftragten für die Bekämpfung von Intoleranz und Diskriminierung gegenüber Muslimen, Botschafter Ömür Orhun.

Mit der erneuten Ernennung des ehemaligen Präsidenten Finnlands, Martti Ahtisaari, zum Persönlichen Gesandten für Zentralasien demonstrierte der Vorsitz Kontinuität in seinem Engagement für die fünf zentralasiatischen Staaten. 2004 reiste Ahtisaari zweimal nach Kirgisistan und Turkmenistan und je einmal nach Kasachstan, Usbekistan und Tadschikistan. Im Mittelpunkt seiner Gespräche standen insbesondere die Themen Wahlen, Medienfreiheit und andere Fragen im Zusammenhang mit den politischen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Entwicklungen in den einzelnen Ländern. Bemerkenswert ist die Reise des Vizepräsidenten der bulgarischen Nationalversammlung, Junal Lutfi, nach Turkmenistan Anfang Dezember 2004 auf Ersuchen des Amtierenden Vorsitzenden, um Fragen im Zusammenhang mit den bevorstehenden Wahlen, der Terrorismusbekämpfung, dem Bildungswe-

6 Dazu Robert L. Barry, Afghanistan votes. The OSCE breaks new ground in a partner country, in: OSCE Magazine, December 2004, S. 7-12.

7 OSZE, Elfte Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 5), Beschluss Nr. 2/03, Bekämpfung des Menschenhandels, MC.DEC/2/03, S. 37-64, hier: S. 37.

sen, nationalen Minderheiten und dem Zugang des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) zu den Gefängnissen zu besprechen.

Als die moldauische Krise eskalierte, bestellte der Amtierende Vorsitzende den ehemaligen bulgarischen Präsidenten Petar Stojanow zu seinem Persönlichen Vertreter für Moldau.

In die im Gefolge der ukrainischen Präsidentschaftswahlen entstandene Krise in der Ukraine schaltete sich der Amtierende Vorsitzende außer durch einige Verlautbarungen nicht ein. Nach dem zweiten Wahlgang am 21. November forderte der Amtierende Vorsitzende am 24. November die ukrainischen Behörden auf, die festgestellten Unregelmäßigkeiten zu untersuchen. Am 4. Dezember hieß er die Entscheidung des ukrainischen Verfassungsgerichts gut, den zweiten Durchgang der Präsidentschaftswahlen für ungültig zu erklären; auch sagte er die uneingeschränkte Unterstützung der OSZE für die Wahlwiederholung zu. Dabei berief er sich darauf, dass die Gerichtsentscheidung mit den Erkenntnissen der internationalen Beobachter, einschließlich derjenigen des BDIMR, übereinstimme und dass sie eine friedliche Lösung der politischen Krise ermöglichen werde. Er rief die ukrainischen Behörden dazu auf, für einen fairen Wahlkampf zu sorgen, und unterstrich insbesondere die Notwendigkeit einer unvoreingenommenen Berichterstattung durch die staatlich kontrollierten Medien. Er vermied eine Reise in die Ukraine und ernannte den Generalsekretär der OSZE Ján Kubiš zu seinem Gesandten für die Gespräche, in denen dieser gemeinsam mit anderen internationalen Vermittlern ein Ende der Krise herbeiführen sollte.

Allerdings kann Solomon Passy keine Scheu vor Reisen in OSZE-Krisengebiete oder zu Veranstaltungen, die für die OSZE von Bedeutung sind, nachgesagt werden. So reiste er u.a. zu Gesprächen mit den die Normen der OSZE missachtenden Regimen in Belarus und Turkmenistan, in die konfliktreichen Regionen Kosovo und Moldau sowie zu einer Sitzung des VN-Sicherheitsrats über die Zusammenarbeit der VN mit regionalen Organisationen bei Stabilisierungsprozessen nach New York und zur Jahrestagung der Parlamentarischen Versammlung der OSZE nach Edinburgh, um der OSZE jeweils persönlich Stimme und Gewicht zu verleihen.

Diese Besuche des Amtierenden Vorsitzenden waren allerdings nicht so ergebnisreich wie es im Interesse der OSZE gelegen hätte.

Nachdem im März ein Vertreter des Vorsitizes in Minsk die Chancen eines klärenden Gespräches über die Probleme zwischen der OSZE und Belarus sondiert hatte, reiste Solomon Passy im Juni nach Minsk, um eine Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen dem Regime und der OSZE zu erörtern. Er trug auch die Besorgnisse der OSZE über die Verschlechterung der Lage der Zivilgesellschaft, NGOs, Massenmedien und politischen Parteien vor. Im Hinblick auf die Parlamentswahlen am 17. Oktober betonte der Amtierende Vorsitzende, dass diese „frei und gerecht“ sein müssten. Im Übrigen unterstützte der Vorsitz das OSZE-Büro in Minsk „bei der Wahrnehmung seiner mandatsgemäßen Aktivitäten, deren Ziel es ist, Belarus in Zusammenarbeit

mit den Behörden und der Zivilgesellschaft des Landes näher an die Prinzipien und Normen der Organisation heranzuführen“.⁸ Es scheint, dass der Besuch die Beziehungen zwischen der OSZE und Belarus auf dem seinerzeit erreichbaren Niveau stabilisiert hat.

Ungeschicktes Verhalten bewies der Vorsitz dagegen bei der Wahrnehmung der OSZE-Interessen gegenüber einem anderen problematischen Regime. Als die übliche Verlängerung der Amtsperiode der Leiterin des OSZE-Zentrums in Turkmenistan anstand, bat der Vorsitz erst die dortige Regierung um ihr Einverständnis, obwohl das im diplomatischen Verkehr nach dem erstmals gegebenen Agrément unüblich ist. Als die turkmenische Regierung schwieg, war durch diesen Fauxpas die Abberufung der Missionsleiterin fällig. Im April 2004 besuchte Solomon Passy während einer Reise durch die zentralasiatischen Staaten auch Turkmenistan, um sich nach eigenen Angaben für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Turkmenistan, für die Klärung von Medienfragen und für den gemeinsamen Kampf gegen den Terrorismus und den illegalen Drogenhandel einzusetzen. Allerdings wurde ihm nachgesagt, dort in Begleitung einer großen bulgarischen Delegation, darunter viele Unternehmer, mehr als Außenminister, d.h. als Interessenvertreter des eigenen Landes, denn als Repräsentant der Staatengemeinschaft tätig gewesen zu sein.⁹

Die pogromhafte Ausmaße annehmenden Krawalle im Kosovo im März 2004 hatten auch die OSZE völlig überrascht. Das ist ein wenig schmeichelhaftes Ergebnis für eine nominell der Beobachtung und Verhütung von Konflikten gewidmete Organisation. Allerdings spielt sie dort auch trotz des hohen Personalaufwandes eine den VN und der KFOR nachgeordnete Rolle. Der Vorsitzende besuchte die Region im März 2004 zusammen mit seinem Amtsvorgänger, Jaap de Hoop Scheffer, der inzwischen Generalsekretär der NATO geworden war, während einer Rundreise, die ihn auch nach Belgrad und Bosnien und Herzegowina führte. Im Oktober besuchte Solomon Passy im Zusammenhang mit den anstehenden Wahlen das Kosovo noch einmal.

Der bulgarische Vorsitz bemühte sich besonders aktiv um eine Regelung im Moldau-Transnistrien-Konflikt, die schließlich kurz vor einer Übereinkunft zwischen den beteiligten Parteien scheiterte. Den Anfang machten Konsultationen zwischen Vermittlern, die im Januar nach Sofia eingeladen worden waren; im Februar folgten weitere Konsultationen in Belgrad. Diese führten zu einer ersten fünfseitigen Verhandlungsrunde im April in Tiraspol und Chişinău – der ersten seit sechs Monaten. Im Mai fand ein Folgetreffen statt. Im Juni besuchte der Amtierende Vorsitzende Moldau, wo er mit allen Parteien zusammentraf. Er unterstützte die Entwürfe der Vermittler für eine politische Regelung und äußerte sich kritisch über mangelnde Fortschritte beim Rückzug der russischen Streitkräfte.

8 Tätigkeitsbericht, a.a.O. (Anm. 2), S. 105.

9 So Beobachter in Aschgabad.

Zusätzlich sah sich der Vorsitz mit der Krise konfrontiert, die um moldauische Schulen in Transnistrien, die in lateinischer Schrift unterrichten, entstanden war. Im Juli reiste der stellvertretende bulgarische Außenminister Petko Draganow nach Moldau, um die dortige OSZE-Mission beim Abbau der zunehmenden Spannungen zwischen den beiden Parteien in dieser Frage zu unterstützen. Als die Krise weiter eskalierte, entsandte der Amtierende Vorsitzende im September seinen Persönlichen Vertreter für Moldau Stojanow nach Chişinău und Tiraspol. Trotz des Einsatzes der Vermittler und einiger positiver Entwicklungen waren im ersten Halbjahr keinerlei Fortschritte in Richtung einer umfassenden politischen Regelung festzustellen. Der Vorsitz bemühte sich, die festgefahrenen Verhandlungen durch die Einladung der Vermittler zu einem Treffen in Sofia am 11. und 12. Oktober wieder in Gang zu bringen. Im Anschluss daran kam es am 8. und 9. November in Warna zu Gesprächen zwischen den Vermittlern und Vertretern der Republik Moldau und Transnistriens. Am Ende des Jahres 2004 blieb schließlich nur die resignative Feststellung, dass es weiterer „Bemühungen bedarf, um eine Formel für eine umfassende Regelung auf der Grundlage einer gestärkten Souveränität und territorialen Integrität der Republik Moldau zu finden, die Transnistrien gleichzeitig einen Sonderstatus garantiert“.¹⁰

Auch auf mehreren Sachgebieten wurde trotz zahlreicher Beratungen das erstrebte Ziel nicht erreicht, wie beispielsweise bei der Erarbeitung eines Regimes zur gemeinsamen Kontrolle und Überwachung von Grenzen. Immerhin wurde durch Seminare zu zivilen Aspekten der Aus- und Weiterbildung und Beratung von Grenzbeamten, der Unterstützung und Förderung des Aufbaus von Institutionen sowie der Förderung der regionalen Zusammenarbeit das grenzübergreifende Kooperationsprogramm der OSZE in Südosteuropa fortgesetzt, das die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Grenzdiensten beschleunigen und die Grundlage für die Behandlung konkreter Themen im Jahr 2005 schaffen soll. Im September 2004 veranstaltete der bulgarische Vorsitz eine gemeinsame Konferenz technischer Experten der OSZE und des Büros der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC) zu Fragen des Grenzmanagements und der Grenzsicherung mit dem Ziel, die Erfahrungen internationaler Organisationen bei der Förderung eines wirksameren Grenzmanagements und einer besseren Grenzsicherung auszutauschen und einen strategischeren und koordinierteren Ansatz für die Bereitstellung internationaler Hilfe zu finden. Ebenfalls zum Thema Grenzen entwickelten der Vorsitz, das Sekretariat und die OSZE-Mission in Moldau Einsatzpläne für einen OSZE-Grenz- und -Zollbeobachtungseinsatz an der Grenze zwischen Moldau und der Ukraine. Bis Ende 2004 konnte jedoch weder dieser Einsatz verwirklicht noch ein für alle Teilnehmerstaaten akzeptabler Entwurf eines allgemeinen Grenzüberwachungsregimes fertiggestellt werden.

10 Tätigkeitsbericht, a.a.O. (Anm. 2), S. 105.

Alarmieren mussten den Vorsitz die im Laufe des Jahres vorgebrachten kritischen Äußerungen der Russischen Föderation und einiger anderer GUS-Staaten über den Zustand der OSZE, da sie nicht mehr nur eine regional spezifische Krise im OSZE-Raum signalisierten, sondern letztlich auf die OSZE als Ganzes abzielten. In ihnen kumulierte und konzentrierte sich das Unbehagen, das während der vergangenen Jahre bereits sporadisch zum Ausdruck gekommen war. Am 3. Juli 2004 gaben die Präsidenten von neun GUS-Staaten eine Erklärung über die Notwendigkeit einer Reform der OSZE ab,¹¹ auf die am 15. September in Astana ein Appell von acht GUS-Außenministern folgte.¹² Hier zeichnete sich eine neue Ost-West-Differenzierung ab, die die Substanz der OSZE bedrohen konnte. Die Problematik war inzwischen so heikel, dass der Vorsitzende eine öffentliche Stellungnahme vermied, welche die Unzufriedenen zu einer noch gefährlicheren oder gar unumkehrbaren Distanzierung von der Organisation hätte provozieren können. Er sandte jedoch zwei Schreiben an seine 54 Ministerkollegen sowie an die Präsidenten der GUS-Länder.¹³

Der Vorsitz versuchte offenkundig, der Kritik mit eigenen Vorschlägen entgegenzukommen. So sicherte er sein Bemühen zu, zwischen den drei Dimensionen der OSZE ein Gleichgewicht herzustellen, und regte an, im westlichen Balkan frei werdende finanzielle Mittel in den zentralasiatischen und in den kaukasischen Ländern einzusetzen sowie die politische Rolle des Vorsitzenden, des Generalsekretärs und der Parlamentarischen Versammlung zu stärken. Für Konsternation zumindest bei einer Reihe von Teilnehmerstaaten sorgte der Amtierende Vorsitzende mit dem Vorschlag, den Tagungsort des Wirtschaftsforums rotierend in die zentralasiatischen Staaten und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension in eines der südkaukasischen Länder zu verlegen.

Nach mühevollen Konsultationen in verschiedenen Gremien bemühte sich der bulgarische Vorsitz um eine Entscheidung in der Frage des umstrittenen Beitragsschlüssels in Form eines annehmbaren Kompromisses, der sich dem Kriterium der Zahlungsfähigkeit annäherte. Nach mehreren Entwürfen legte der Vorsitz im Dezember einen als endgültig bezeichneten Vorschlag für die beiden Beitragsschlüssel vor, der große Erhöhungen und Verringerungen

-
- 11 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Statement by CIS Member Countries on the State of Affairs in the OSCE, Moskau, 3. Juli 2004, unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/3be4758c05585a09c3256ecc00255a52?OpenDocument. Aserbaidshan, Georgien und Turkmenistan unterzeichneten das Dokument nicht.
 - 12 Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, Information and Press Department, Appeal of the CIS Member States to the OSCE Partners, Astana, 15. September 2004 (inoffizielle Übersetzung aus dem Russischen), unter: http://www.in.mid.ru/brp_4.nsf/0/70f610ccd5b876ccc3256f100043db72?OpenDocument. Aserbaidshan, Georgien, Moldau und Turkmenistan unterzeichneten das Dokument nicht.
 - 13 Gleichlautende Einzelschreiben an die Außenminister der OSZE-Teilnehmerstaaten vom 22. Juli 2004; Brief vom 14. September 2004 an die zwölf Präsidenten der GUS anlässlich ihres Gipfeltreffens am 15. September 2004 in Astana.

durch eine Begrenzung der Schwankungsbreite vermeiden sollte. Dem notwendigen Konsens verschloss sich die Russische Föderation.

Einen Rückschlag musste der Vorsitz auch mit dem Ende der Grenzüberwachung in Georgien hinnehmen; die Verlängerung des Mandats wurde ebenfalls durch die Russische Föderation verweigert.

Der Ministerrat von Sofia

Das zwölfte Treffen des Ministerrats fand am 6. und 7. Dezember 2004 wie üblich in einer Stadt des Vorsitzlandes statt, das dafür die Hauptstadt Sofia bestimmt hatte. Der erste Tag war neben den Formalitäten den Berichten und Erklärungen des Amtierenden Vorsitzenden, des Präsidenten der Parlamentarischen Versammlung, des Generalsekretärs und der Delegationen der Teilnehmerstaaten gewidmet. Am zweiten Tag wurden zunächst drei Erklärungen verabschiedet: eine zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, eine zum sechzigsten Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkriegs und eine zum Berg-Karabach-Konflikt. Danach wurden 19 Beschlüsse gefasst, von denen die meisten durch den Ständigen Rat oder das Forum für Sicherheitskooperation vorbereitet worden waren. Sechs Beschlüsse betrafen institutionelle Fragen, acht galten der ersten, zwei der zweiten und drei der dritten Dimension. Ihre Grundlagen waren zum Teil bereits auf dem elften Treffen des Ministerrats in Maastricht 2003 gelegt worden. Dort waren zwar nur elf Beschlüsse, dafür aber noch zwei gewichtige Dokumente verabschiedet worden: die Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert und das Strategiedokument für die Wirtschafts- und Umweltdimension.

Bemerkenswerter als die übliche Entscheidungsmechanik war wieder einmal, was sich außerhalb der Routine abspielte. Dazu gehörte eine Absprache zwischen den USA und der Russischen Föderation über die Terrorismuserklärung hinter dem Rücken – oder, je nach dem, auch vor den Augen – der anderen Delegationen, die sich zuvor vergeblich um die Formulierung eines gemeinsamen Entwurfs bemüht hatten. Angesichts der Urheber des Textes versteht sich von selbst, dass weder „Tschetschenien“ noch „Guantanamo“ darin vorkommen. So lautet dann auch die sensible Stelle der „Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus“ recht kryptisch: „[...] in der Erwägung, dass Akte des Terrorismus die Wahrnehmung der Menschenrechte ernsthaft behindern, erneuern wir unsere Verpflichtung, die Wahrnehmung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, insbesondere des Rechts auf Leben, eines jeden Menschen innerhalb unseres Hoheitsbereichs gegen Akte des Terrorismus zu schützen [...] Wir sind uns dessen bewusst, dass für die wirksame Verhütung und Bekämpfung des Ter-

rorismus die Zivilgesellschaft in unseren Ländern eingebunden werden muss.“¹⁴

Während immerhin auf solch hintergründige Weise noch ein gewundener grundsätzlicher Text das Licht der Welt erblickte, fand anderes gar nicht erst Eingang in die Entscheidungsmaschinerie, wie z.B. Erklärungen zur Situation in Moldau, in Georgien oder in der Ukraine oder ein Beschluss über den neuen Haushalt. Das äußerte sich dann wiederum in Einwänden, Vorbehalten, Einschränkungen, Mahnungen, dem Bedauern und Beklagen in Form von sieben Sondervoten. Herausragend dabei war die Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, die sich der früher üblichen Gemeinsamen Erklärung des Ministerrats widersetzt und damit den vorbereiteten Entwurf des Vorsitzenden zum Scheitern gebracht hatte. Diesen Entwurf trug der Vorsitzende nach dem Vorbild seiner österreichischen und niederländischen Vorgänger als „Erklärung des Vorsitzes“ vor, wodurch auch dokumentiert wurde, woran ein Konsens gescheitert war.

Zu den sechs Beschlüssen über institutionelle Fragen gehören die Routineentscheidungen über die Verlängerung des Mandats des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten,¹⁵ den OSZE-Vorsitz im Jahr 2007¹⁶ und über Datum und Ort des nächsten Ministerratstreffens.¹⁷ Wichtiger waren die Beschlüsse zur Rolle des Generalsekretärs der OSZE¹⁸ und zum Verhältnis der OSZE zu ihren Kooperationspartnern¹⁹ sowie insbesondere der Beschluss zur Schaffung eines Weisenrats (*Panel of Eminent Persons*) zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, der bis Ende Juni 2005 einen Bericht mit Empfehlungen vorlegen sollte.²⁰ Der Ministerrat begründete diesen Entschluss damit, dass „die Funktionsweise der Organisation sowie deren Fähigkeiten zu kollektivem Handeln einer Verbesserung bedürfen“, und beauftragte das Gremium damit, „die Wirksamkeit der Organisation, ihrer Organe und Strukturen [zu] überprüfen und im Hinblick auf die kommenden Herausforderungen [zu] beurteilen“ sowie „Maßnahmen für den wirksamen Umgang mit diesen Herausforderungen [zu] empfehlen“.²¹ Gleichzeitig erwartete der Ministerrat, dass die Bildung des Gremiums „dem politischen Dialog einen neuen Anstoß und der Organisation eine strategische Vision für das einund-

14 OSZE, Zwölftes Treffen des Ministerrats, a.a.O. (Anm. 2), Erklärung des Ministerrats von Sofia zur Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, S. 3-5, hier S. 3 und 4.

15 Ebenda, Beschluss Nr. 1/04, Verlängerung des Mandats des Hohen Kommissars der OSZE für nationale Minderheiten, MC.DEC/1/04 vom 25. Juni 2004, S. 17.

16 Ebenda, Beschluss Nr. 18/04, OSZE-Vorsitz im Jahr 2007, MC.DEC/18/04 vom 7. Dezember 2004, S. 64.

17 Ebenda, Beschluss Nr. 19/04, Datum und Ort des nächsten Treffens des Ministerrats der OSZE, MC.DEC/19/04 vom 7. Dezember 2004, S. 65.

18 Ebenda, Beschluss Nr. 15/04, Die Rolle des Generalsekretärs der OSZE, MC.DEC/15/04 vom 7. Dezember 2004, S. 59-60.

19 Ebenda, Beschluss Nr. 17/04, Die OSZE und ihre Kooperationspartner, MC.DEC/17/04 vom 7. Dezember 2004, S. 63.

20 Ebenda, Beschluss Nr. 16/04, Schaffung eines Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE, MC.DEC/16/04 vom 7. Dezember 2004, S.61-62

21 Ebenda, S. 61.

zwanzigste Jahrhundert geben²² werde. An den Formulierungen des Beschlusses ist erkennbar, dass den Teilnehmerstaaten die Krise der OSZE, deren Existenz lang bestritten wurde, inzwischen bewusst geworden war.

Die acht der ersten, der politisch-militärischen Dimension geltenden Beschlüsse waren weitgehend vom Forum für Sicherheitskooperation vorbereitet worden und hingen letztlich mit der Verabschiedung der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert auf dem Ministerratstreffen in Maastricht zusammen. Schon dort waren die Teilnehmerstaaten übereingekommen, ein OSZE-Konzept für Grenzsicherung und Grenzmanagement auszuarbeiten. Angesichts der Komplexität des Themas waren jedoch auch 2004 einige Teilnehmerstaaten der Ansicht, die Zeit für einen Beschluss über ein Konzept zu Grenzfragen in der OSZE sei noch nicht reif. So war man sich auf dem Ministerratstreffen in Sofia nur über die politischen Ziele, Grundsätze und Überlegungen einig, die bei der endgültigen Ausarbeitung des Konzepts 2005 berücksichtigt werden sollten. Einen ähnlich prozessualen Charakter hat der Inhalt vieler Beschlüsse.

Im Einzelnen gehören zur ersten Dimension der schon erwähnte Beschluss über die Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts über Grenzsicherung und -management,²³ ferner die Beschlüsse über die weitere Umsetzung des OSZE-Dokuments über Lagerbestände konventioneller Munition,²⁴ über OSZE-Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und OSZE-Verifikationsverfahren für die Ausfuhr von Kleinwaffen und leichten Waffen (SALW),²⁵ über OSZE-Prinzipien für die Kontrolle über Vermittlungsgeschäfte mit Kleinwaffen und leichten Waffen,²⁶ OSZE-Prinzipien für die Ausfuhrkontrolle schultergestützter Flugabwehrraketensysteme (MANPADS),²⁷ die Erhöhung der Containersicherheit,²⁸ die Bekämpfung der Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken²⁹ sowie über die Meldung verlorener oder gestohlener Reisepässe an das automatisierte Fahndungssystem bzw. die Datenbank für gestohlene Reisedokumente von Interpol.³⁰

22 Ebenda.

23 Ebenda, Beschluss Nr. 2/04, Ausarbeitung eines OSZE-Konzepts über Grenzsicherung und -management, MC.DEC/2/04 vom 7. Dezember 2004, S. 18-20.

24 Ebenda, Beschluss Nr. 5/04, Weitere Umsetzung des OSZE-Dokuments über Lagerbestände konventioneller Munition, MC.DEC/5/04 vom 7. Dezember 2004, S. 23.

25 Ebenda, Beschluss Nr. 6/04, OSZE-Standardelemente von Endabnehmerzertifikaten und OSZE-Verifikationsverfahren für SALW-Ausfuhren, MC.DEC/6/04 vom 7. Dezember 2004, S. 24.

26 Ebenda, Beschluss Nr. 7/04, OSZE-Prinzipien für die Kontrolle über Vermittlungsgeschäfte mit Kleinwaffen und leichten Waffen, MC.DEC/7/04 vom 7. Dezember 2004, S. 25.

27 Ebenda, Beschluss Nr. 8/04, OSZE-Prinzipien für die Ausfuhrkontrolle schultergestützter Flugabwehrraketensysteme, MC.DEC/8/04 vom 7. Dezember 2004, S. 26.

28 Ebenda, Beschluss Nr. 9/04, Erhöhung der Containersicherheit, MC.DEC/9/04 vom 7. Dezember 2004, S. 27.

29 Ebenda, Beschluss Nr. 3/04, Bekämpfung der Nutzung des Internets zu terroristischen Zwecken, MC.DEC/3/04 vom 7. Dezember 2004, S. 21.

30 Ebenda, Beschluss Nr. 4/04, Meldung verlorener/gestohlener Reisepässe an das automatisierte Fahndungssystem/die Datenbank für gestohlene Reisedokumente (ASF-STD) von Interpol, MC.DEC/4/04 vom 7. Dezember 2004, S. 22.

Von den zwei Beschlüssen zur zweiten, der ökonomisch-ökologischen Dimension umfasste der erste fast die gesamte Dimension, da er deren wichtigster und herausragendster Aktivität galt, der Durchführung des Wirtschaftsforums.³¹ Dieser mit einem Anhang versehene ausführliche Beschluss sparte nicht mit kritischen Untertönen und kann auch als Tadel an der bisherigen Veranstaltung sowie als letzter Appell zu ihrer Rettung gelesen werden. Er soll Voraussetzungen dafür schaffen, die Effizienz und Wirksamkeit des Wirtschaftsforums zu verbessern – wie es dort höflich heißt. Man könnte auch sagen: diese herzustellen. Der Ministerrat wünscht, dass das Wirtschaftsforum die Umsetzung des Strategiedokuments wirksamer fördert. Jedes Treffen des Wirtschaftsforums sollte sich mit seinem Thema auf Fragen konzentrieren, zu denen die OSZE einen zusätzlichen Wert erbringen kann. Das Wirtschaftsforum „sollte seine Rolle als Rahmen für den politischen Dialog zwischen den Teilnehmerstaaten über zentrale Fragen der Umwelt- und Wirtschaftsdimension der OSZE verstärken, strategieorientierter werden, sich auf praktische Vorschläge konzentrieren und dabei auf der Arbeit der Vorbereitungsphase aufbauen“ sowie „den Rahmen für eine wirksamere Teilnahme von Beamten und Experten aus den Teilnehmerstaaten, maßgeblichen internationalen, regionalen und subregionalen Organisationen, Finanzinstitutionen, Vertretern aus der Welt der Wissenschaft und Wirtschaft sowie von NROs zur Verfügung stellen“. Weiter heißt es in dem Beschluss u.a., dass der Zusammenhang zwischen dem Forum und den Vorbereitungsseminaren verbessert werden müsse und der Umsetzung der auf dem Forum geäußerten Ideen und Vorschläge in die Praxis besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden solle.

Der zweite Beschluss zu Wirtschaft und Sicherheit galt der Bekämpfung der Korruption.³²

Der Inhalt der drei Beschlüsse in Bezug auf die dritte, die menschliche Dimension hatte jeweils bereits einen längeren Beratungsprozess vor dem Ministerrat durchlaufen. Das galt vor allem für den Beschluss über den OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern.³³ Er beruhte auf dem Beschluss Nr. 353 des Ständigen Rates vom 1. Juni 2000 und soll in der vorliegenden Fassung die Prioritäten der OSZE zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern sowohl in der Organisation als auch in allen Teilnehmerstaaten festlegen und die laufende Kontrolle seiner Umsetzung sicherstellen.

31 Ebenda, Beschluss Nr. 10/04, Verbesserung der Effizienz und Wirksamkeit des Wirtschaftsforums, MC.DEC/10/04 vom 7. Dezember 2004, S. 28-29.

32 Ebenda, Beschluss Nr. 11/04, Bekämpfung der Korruption, MC.DEC/11/04 vom 7. Dezember 2004, S. 30.

33 Ebenda, Beschluss Nr. 14/04, OSZE-Aktionsplan 2004 zur Förderung der Gleichstellung von Frauen und Männern, MC.DEC/14/04 vom 7. Dezember 2004, S. 41-58.

Die beiden anderen Beschlüsse behandeln Toleranz und Nichtdiskriminierung³⁴ sowie die Schutz- und die Hilfsbedürftigkeit von Kindern als Opfer von Menschenhandel.³⁵

Während des Ministerratstreffens bewegte sich die Ukraine am Rande einer Staatskrise; das Thema kam daher zwangsläufig auf dem Treffen in Sofia mehrere Male zur Sprache. Schon in seiner Eröffnungsansprache hob der Amtierende Vorsitzende die Schlüsselrolle der OSZE bei der Wahlbeobachtung hervor. Mehrere Teilnehmerstaaten erklärten ihre Bereitschaft, die internationale Wahlbeobachtung bei der Wiederholung der Wahlen zu unterstützen. Eine gemeinsame Erklärung zur Ukraine wurde jedoch nicht abgegeben, obwohl die ukrainische Delegation selbst die Formulierung einer solchen Erklärung unterstützte.

Vor allem aber musste es nach den Bemühungen des abgelaufenen Jahres enttäuschen, dass weder eine gemeinsame Erklärung zu Moldau, die im Entwurf („Erklärung zur Stabilität und Sicherheit der Republik Moldau“) vorlag, noch zu Georgien zustande kam, was die EU-Mitglieder unter den Teilnehmerstaaten veranlasste, resigniert zu konstatieren, „dass dieses Jahr bei der Suche nach Lösungen für die beiden regionalen Konflikte keine Fortschritte gemacht wurden“.³⁶

Die Hauptgegensätze in Sofia, wie sie sich in den Erklärungen wiederfanden, waren die gleichen, die schon 2003 in Maastricht ein Einvernehmen blockiert hatten: Die Mahnung an die Russische Föderation, „unverzüglich den 1999 in Istanbul eingegangenen Verpflichtungen nachzukommen“ und Truppen und militärische Ausrüstung aus Moldau abzuziehen sowie sich mit Georgien „rasch über die Dauer und die Modalitäten des Betriebs der russischen Militärstützpunkte [zu] einigen“.³⁷ Diese Position der EU-Länder wurde ergänzt durch die Stellungnahme der NATO-Staaten, die die griechische Delegation abgab: „Die Erfüllung dieser verbleibenden, 1999 eingegangenen Verpflichtungen von Istanbul in Bezug auf die Republik Georgien und die Republik Moldau wird die Voraussetzung dafür schaffen, dass die Ratifikation des angepassten KSE-Vertrags durch die NATO-Verbündeten und andere Vertragsstaaten vorankommt.“³⁸ Dieser Auffassung stand auch in Sofia unverändert die Stellungnahme der Russischen Föderation entgegen, die ein Junktim zwischen den „so genannten Verpflichtungen von Istanbul [... und] der Ratifikation des Übereinkommens über die Anpassung des Vertrags über konventionelle Streitkräfte in Europa [...] für unzulässig hält“.³⁹ Die im November 1999 zwischen Russland und Georgien bzw. zwischen Russland und Moldau getroffenen Vereinbarungen seien bilateraler Art und begründeten keinerlei

34 Ebenda, Beschluss Nr. 12/04, Toleranz und Nichtdiskriminierung, MC.DEC/12/04 vom 7. Dezember 2004, S. 31-37.

35 Ebenda, Beschluss Nr. 13/04, Die besondere Schutz- und Hilfsbedürftigkeit von Kindern als Opfer von Menschenhandel, MC.DEC/13/04, S. 38-40.

36 Ebenda, Erklärung der Europäischen Union, S. 75-76.

37 Ebenda, S. 75.

38 Ebenda, Erklärung der Delegation Griechenlands, S. 77.

39 Ebenda, Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, S. 81-82.

Verpflichtungen Russlands gegenüber Drittstaaten. Im Übrigen halte sich die Russische Föderation an jene Vereinbarungen, daher liege die Verantwortung über das Schicksal des KSE-Vertrages bei den Signatarstaaten, die ihren Verpflichtungen zur Ratifikation nicht nachkämen.

Wie auch bei anderen regionalen Problemen, z.B. zwischen Armenien und Aserbaidschan, deren Konflikt um Berg-Karabach in Sofia im Hintergrund blieb, sind es nicht nur unvereinbare strategische Interessen zwischen den NATO-Staaten und der Russischen Föderation, die ein Einvernehmen blockieren, sondern auch die autochthonen, herrschenden Kräfte, die eine Lösung der Streitfragen behindern, da sie sich nach jeder Änderung des Status quo als Verlierer sehen.

So nutzten die Delegationen Moldaus und Georgiens das Forum des Ministerrats, um an ihre spezifischen Probleme und ihre aktuellen Erwartungen an die OSZE zu erinnern. Dabei geht es Moldau nach wie vor um eine politische Lösung des Transnistrienkonflikts, „die den Status der östlichen Regionen als fester Bestandteil des souveränen und territorial unversehrten Staates – der Republik Moldau – festlegt“,⁴⁰ und aktuell um die Unterzeichnung jener mühevoll ausgehandelten „Erklärung zur Stabilität und Sicherheit der Republik Moldau“, die eine international anerkannte Kontrolle der Grenzen gewährleisten und die Beilegung des Konflikts erleichtern sollte. Georgien geht es aktuell um die Fortsetzung der Grenzbeobachtung und kontinuierlich um eine stabile Regulierung der Südossetien- und Abchasienfrage.

Regionale Streitigkeiten hatten stets die Treffen des Ministerrats beschäftigt, manchmal überschattet und im wahrsten Sinne des Wortes in Mitleidenschaft gezogen. In Sofia traten zu solchen Kontroversen neue Meinungsverschiedenheiten hinzu, die an die Qualität eines Zerwürfnisses der Teilnehmerstaaten heranreichten. Noch relativ harmlos erschien dabei zunächst die ungelöste Frage des Verteilerschlüssels für die Beitragszahlungen. Aber auch diese Frage konnte gravierend werden, wenn sie mit der Infragestellung der OSZE-Strukturen oder gar der OSZE-Prinzipien in anderer Hinsicht absichtlich verbunden oder aber als damit zusammenhängend wahrgenommen wurde.

Gravierend waren jedoch vor allem die schweren Beanstandungen, welche die russische Delegation nachdrücklich vortrug und die an den Kern der OSZE rührten.⁴¹ Rundheraus erklärte sie in ihrer Stellungnahme zu der vom Amtierenden Vorsitzenden abgegebenen Erklärung zunächst, dass einige Einschätzungen des Vorsitzes nicht den einvernehmlichen Standpunkt wiedergäben und die Russische Föderation sich daher nicht an die Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Vorsitzenden gebunden fühle; dementsprechend halte sie es nicht für möglich, sie in der Arbeit und den Strukturen der OSZE zu berücksichtigen. Es sei nicht gelungen, die Wahlpraktiken einvernehmlich zu verbessern. Die Russische Föderation hoffe jedoch, dass die OSZE im nächsten Jahr eine umfassende Analyse der Wahlordnungen in den

40 Ebenda, Erklärung der Delegation Moldaus, S. 78-79, hier: S. 78.

41 Vgl. Erklärung der Delegation der Russischen Föderation, a.a.O. (Anm. 39).

Teilnehmerstaaten vornehmen und einheitliche Standards, allgemeine Kriterien und eine Methodik für eine objektive Wahlbeobachtung sowie eine unvoreingenommene Beurteilung der Wahlergebnisse ausarbeiten werde. Geradezu drohend heißt es, dass man an den Ergebnissen dieser Arbeit die Effizienz der Tätigkeit des BDIMR und der OSZE als Ganzes messen werde. Erneut beklagte die russische Delegation ein Missverhältnis zwischen den drei Dimensionen der OSZE und sah sich darin durch die Ablehnung „objektiv reifer Initiativen wie etwa die Abhaltung eines Seminars über Militärdoktrinen und einer Energiekonferenz durch den Ministerrat“⁴² bestärkt. Sie bedauerte, dass die Initiativen der GUS-Staaten zur Verbesserung des Zustands der Organisation, wie sie in der Moskauer Erklärung vom 3. Juli 2004 und dem in Astana am 15. September 2004 an die OSZE-Partner ergangenen Aufruf dargelegt sind, nicht gewürdigt wurden. Schließlich folgte eine beinahe unverhüllte Drohung, indem die Delegation erklärte, „dass aufgrund des thematischen und geographischen Ungleichgewichts, das nach wie vor in der Arbeit der Organisation besteht, und der verbreiteten Praxis des ‚Messens mit zweierlei Maß‘ sich dringender denn je die Frage stellt, ob Bedarf an der OSZE besteht und ob sie in der Lage ist, auf die Herausforderungen unserer Zeit angemessen zu reagieren und den realen Bedürfnissen und Interessen der Teilnehmerstaaten gerecht zu werden“.⁴³ Nach Ansicht der Russischen Föderation muss in diesem Zusammenhang die umfassende Reform der Tätigkeit der OSZE, ihrer Strukturen, ihrer Fachinstitutionen, ihrer Feldeinsätze und ihres Finanzierungssystems im Jahr 2005 Priorität haben.

Solche apokalyptischen Klänge haben zweifellos den letzten Anstoß zu dem Beschluss gegeben, den Weisenrat zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE zu berufen.

Angesichts derartiger Umstände, denen sich die OSZE am Ende des Jahres 2004 gegenüber sah, ist es nicht verwunderlich, dass der Ministerrat erneut – und noch dazu im Jubiläumsjahr 2005 – keinen Beschluss über das formal längst fällige Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs gefasst hat.

Retrospektive und Resümee

Wenn auch aus bulgarischer Sicht auf das Amtsjahr des bulgarischen Vorsitzes die eigenen Akzente in einem Potpourri aus vielerlei Betriebsamkeit verschwimmen, verrät das dennoch keine Selbstverleugnung, sondern lediglich eine nüchterne und ehrliche Berichterstattung.⁴⁴ Bildung ist vielen Aktivitäten inhärent und lässt sich schwerlich durch eine sicherheitspolitische Organisation selbständig, profiliert und überzeugend betreiben. Den bildungspolitischen Initiativen des bulgarischen Vorsitzes begegneten Vertreter der Teil-

42 Ebenda, S. 81.

43 Ebenda.

44 Siehe hierzu den Tätigkeitsbericht, a.a.O. (Anm. 2).

nehmerstaaten mit Skepsis⁴⁵ – trotz der Arbeit der Feldmissionen, insbesondere der Erstellung von Lehrplänen in Bosnien und Herzegowina, der OSZE-Akademie in Bischkek, der in lateinischer Schrift unterrichtenden Schulen in Moldau, des Programms „Jugend und Bildung“ der OSZE-Mission im Kosovo (OMIK) und manch anderer Tätigkeit in Zusammenhang mit OSZE-Feldeinsätzen, die als Bildungsarbeit subsumiert werden können.

Auch die Bevorzugung Zentralasiens und des Südkaukasus oder gar die Ausrichtung der OSZE auf diese Regionen macht im Rückblick auf 2004 eher einen deklaratorischen Eindruck und hat nur einen marginalen Stellenwert, was angesichts der bestehenden und neu entstandenen Herausforderungen in anderen Regionen nicht verwundern kann. Die erklärte Absicht, den Schwerpunkt der Aktivitäten zu verlagern, ist – zumindest noch – nicht gelungen. Erwartungsgemäß fanden solche Vorschläge und Ansätze des Vorsitzenden den Beifall der Begünstigten, wie beispielsweise der georgischen Regierung dafür, das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension 2005 in Tiflis abzuhalten.

Auch der dritte eigene Akzent des bulgarischen Vorsitzes, die OSZE außerhalb der Grenzen ihrer Teilnehmerstaaten agieren zu lassen, erscheint im Rückblick auf den Einsatz in Afghanistan nur als von Dritten angestiftetes Verlegenheitsunternehmen und nicht zukunftsweisend, sondern angesichts der substanzbedrohenden Probleme der OSZE unrealistisch und vermessen, auch wenn der Vorsitzende die Hilfe für Afghanistan als erfolgreichen Beginn der von ihm angestrebten Außenaktivitäten bewertete.

Der bulgarische Vorsitz selbst beurteilte seine Tätigkeiten in der Retrospektive hauptsächlich zum einen als bloße Ausführung der auf dem Maastrichter Ministerrat 2003 erteilten Aufträge; zum anderen verwies er auf die inneren, vieles überschattenden Probleme der Organisation, deren Lösung nun seinen Nachfolgern aufgegeben ist.

Im Vergleich zu dem vorangegangenen niederländischen Vorsitz ist ein Unterschied anzumerken, der die Art der Außendarstellung betrifft. 2004 gab es weder kulturelle Sonderaktionen, noch fand eine Kommunikation mit NGOs statt. Letztere wurden vom Amtierenden Vorsitzenden schon bei seinem ersten Auftritt enttäuscht: Als der bulgarische Außenminister am 2. Dezember 2003 in Begleitung seines niederländischen Kollegen die erwartungsvolle Versammlung der NGOs in Maastricht besuchte, blieb er im Unterschied zu seinem eloquenten Begleiter und zur Enttäuschung der Versammelten stumm. Dieses mangelnde Verständnis für die Interessen der NGOs blieb bestehen: Anders als während des niederländischen Vorsitzes 2003 gab es im Verlauf des Jahres 2004 keine nennenswerten Kontakte zu NGOs.⁴⁶

45 So nach dem Urteil in Wien tätiger Diplomaten; zustimmend dagegen Rolf Ekéus, *The education solution: Fostering harmony in diversity*, in: *OSCE Magazine*, Dezember 2004, S. 20-24.

46 Vgl. *OSCE Annual Report on OSCE Activities 2003*, S.15, und *OSCE Annual Report on OSCE Activities 2004*, S. 7-26.

Der bulgarische Vorsitz übernahm eine krisengeplagte OSZE und reichte sie weiter. Als er im Dezember 2004 in Sofia den Vorsitz an Slowenien abgab, hatten sich die Teilnehmerstaaten erneut außerstande gezeigt, sich auf eine Gemeinsame Erklärung zu verständigen. Es war das zweite Mal in Folge und das dritte Mal in der Geschichte der OSZE. Und wieder war es die Intransigenz der Russischen Föderation, an der das nötige Einvernehmen scheiterte. So bestimmten schließlich eine Art Defätismus und Selbstzweifel die Grundhaltung.

Anders als sein optimistischer, eher zum Euphemismus neigender niederländischer Vorgänger glaubte der bulgarische Vorsitz von vornherein nicht an eine Heilung. Und während seines Amtsjahres hat sich die Krise noch vertieft. Es mangelte zwar nicht an Aktivitäten und am Ende bot sich mit der Schaffung des Weisenrats sogar die Aussicht auf eine Therapie der Organisation. Quantitativ scheinen die Tätigkeiten der OSZE im Jahre 2004 im Vergleich zum Vorjahr jedoch geschrumpft zu sein.⁴⁷ Qualitativ empfinden manche direkt Beteiligten das Jahr 2004 in der Rückschau als eine Zeit der Stagnation, des Attentismus und der Quieszens, wobei wieder andere dem Vorsitz bescheinigen, das ihm Bestmögliche in der Situation zwischen den Krisen geleistet zu haben.⁴⁸

47 Gemessen am Umfang des jeweiligen Jahresberichts (149 Seiten [2004] gegenüber 185 Seiten [2003], jeweils in der englischen Originalfassung). Der Jahresbericht 2003 wirkte allerdings so aufgebläht, dass er für 2004 umstrukturiert wurde.

48 So nach Urteilen in Wien tätiger Diplomaten.