

Loïc Simonet*

Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft vier Jahre nach Beginn des „Arabischen Frühlings“

Es ist beinahe müßig, die seit Langem bestehenden Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Kooperationspartnern im Mittelmeerraum, die bis auf die Ursprünge der Organisation zurückgehen und sich seitdem beständig weiterentwickelt haben, zu erklären. Auf dem Ministerratstreffen in Rom im Jahr 1993 ersuchten Ägypten, Algerien, Marokko und Tunesien gemeinsam mit Israel um engere und klarer strukturierte Beziehungen zur KSZE, seit 1995 sind sie offiziell „Kooperationspartner im Mittelmeerraum“. Zu dieser Gruppe stieß 1998 Jordanien hinzu. Alle wichtigen historischen Dokumente der OSZE, darunter die Gipfelerklärung von Lissabon 1996, die 1999 auf dem Gipfeltreffen von Istanbul verabschiedete Europäische Sicherheitscharta, die Maastrichter Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert von 2003 und die Gedenkerklärung von Astana aus dem Jahr 2010, enthielten auch Vereinbarungen über den erweiterten Dialog und eine vertiefte Zusammenarbeit mit dem Mittelmeerraum. Hinzu kamen detailliertere operative Dokumente wie beispielsweise der Beschluss des Ständigen Rats aus dem Jahr 2003, zur „Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern und Erkundung des möglichen Umfangs für die umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen an andere“¹ oder die Erklärung des Ministerrats von Madrid zu den Kooperationspartnern der OSZE aus dem Jahr 2007.²

* Die in diesem Beitrag vertretenen Ansichten sind ausschließlich diejenigen des Autors und stimmen nicht notwendigerweise mit der offiziellen Haltung der OSZE und ihrer Teilnehmerstaaten überein. Der Beitrag deckt die Entwicklungen bis Dezember 2014 ab.

1 OSZE, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 571, Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern und Erkundung des möglichen Umfangs für die umfassendere Weitergabe der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen an andere, PC.DEC/571, 2. Dezember 2003.

2 Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE, MC.DOC/1/07/Corr.1 vom 30. November 2007, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Fünfzehntes Treffen des Ministerrats, 29. und 30. November 2007, Madrid, 30. November 2007, S. 3-4. Eine Chronologie der Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum bis 2004 findet sich in: Entwicklung der Zusammenarbeit mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum und den Kooperationspartnern in Asien – Chronologie im Spiegel der verabschiedeten Dokumente, Anhang 1 zum Bericht des Vorsitzenden der Informellen Freundesgruppe für die Umsetzung des Beschlusses Nr. 571 des Ständigen Rates. Die OSZE und ihre Kooperationspartner, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Zwölftes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2004, MC.DOC/1/04, Sofia, 7. Dezember 2004, S. 113-142, hier: S. 129-138. Eine ausführliche Darstellung der Entwicklungen im Zusammenhang mit der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft findet sich auch in dem Hintergrundpapier „Co-operation with the Mediterranean Partners for Co-operation and with the Asian Partners for Co-operation“, das von der Abteilung Externe Zusammenarbeit für die Überprüfungskonferenz 2010 verfasst und unter der Referenz-

Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft, mit der die Partner auf ihrem Weg in Richtung Demokratisierung und Stabilität unterstützt werden sollen, hat infolge der historischen Veränderungen, die der südliche Mittelmeerraum in den letzten vier Jahren erlebt hat, an Relevanz gewonnen. Angesichts ihrer eigenen Erfahrungen mit dem Übergang zur Demokratie konnten die OSZE-Teilnehmerstaaten dem „Arabischen Frühling“ nicht tatenlos zusehen. Nachdem der litauische OSZE-Vorsitz von 2011 eine interne Debatte darüber angestoßen hatte, wie die OSZE ihre Partner im Mittelmeerraum unterstützen könnten, beschloss der Ministerrat in Vilnius, „die Kooperationspartnerschaft durch die Ausweitung des Dialogs, die Intensivierung politischer Konsultationen, die Stärkung der praktischen Zusammenarbeit und den weiteren Austausch von Erfahrungen und vorbildlichen Methoden, die im Zuge der Entwicklung einer umfassenden, kooperativen und unteilbaren Sicherheit gewonnen wurden, in den drei OSZE-Dimensionen entsprechend den von den Kooperationspartnern aufgezeigten Bedürfnissen und Prioritäten weiter auszubauen“.³

Wie steht es vier Jahre nach Beginn des Arabischen Frühlings und drei Jahre nach Vilnius um die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft? Obwohl sie in eine eher operative und „ergebnisorientierte“ Phase eingetreten ist, äußern sich die Partner nach wie vor unzufrieden. Einige technische Verbesserungen, mehr Offenheit gegenüber anderen internationalen Organisationen, die in der Region aktiv sind, sowie die Entwicklung eines „Track-II-Prozesses“ würden der Partnerschaft zugegebenermaßen guttun. Darüber hinaus stellen sich der Organisation jedoch Fragen zum langfristigen Charakter der Mittelmeerpartnerschaft – auch im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses und möglicherweise im unlängst einberufenen Weisenrat. Dazu gehören die Frage nach den Grenzen der Mittelmeerpartnerschaft, die sich durch die Kandidatur Libyens ergeben, und die Frage nach der Fähigkeit der OSZE, ihre Werte im Mittelmeerraum weiter als bisher zu verbreiten.

Trotz deutlicher Fortschritte hält eine gewisse Skepsis auf beiden Seiten an

Zwei Jahrzehnte des „prozessorientierten“ Dialogs haben die Partner im Mittelmeerraum eng in die Aktivitäten und wichtigsten Veranstaltungen im Jahreskalender der OSZE eingebunden. Heute findet der Dialog der OSZE mit

nummer RC.GAL/23/10/Rev.1 am 22. Oktober 2010 in Umlauf gebracht wurde. Sämtliche Dokumente, auf denen die OSZE-Partnerschaft im Mittelmeerraum beruht, sind in einer im Dezember 2014 vom Büro des Generalsekretärs, Abteilung Externe Zusammenarbeit, herausgegebenen Broschüre zusammenfasst: Organization for Security and Co-operation in Europe, The OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation. A Compilation of Relevant Documents and Information, S. 22-41, unter: <http://www.osce.org/networks/132176>.

3 Beschluss Nr. 5/11, Kooperationspartner, MC.DEC/5/11/Corr.1 vom 7 Dezember 2011, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Achtzehntes Treffen des Ministerrats, 6. und 7. Dezember 2011, Wilna, 7. Dezember 2011, S. 20-22, hier: S. 21.

ihren Partnern im Mittelmeerraum in einem soliden politischen Rahmen statt. Der Austausch mit den Kooperationspartnern erfolgt in zahlreichen OSZE-Foren und umfasst vielfältige Themen, darunter auch Sicherheitsfragen.

Ein breitangelegter politischer Rahmen für den Dialog

Im Jahr 2014 feierte die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum ihr 20-jähriges Bestehen.⁴ Die Kontaktgruppe ist das wichtigste Forum für den regelmäßigen Dialog mit den Partnern und trifft sich im Durchschnitt siebenmal im Jahr auf Botschafterebene. Sie wird von dem jeweils zukünftigen OSZE-Vorsitz geleitet (2014 von Serbien, 2015 von Deutschland). Bei den Treffen der Kontaktgruppe informiert der Vorsitz regelmäßig über die aktuelle Lage. Es folgen Vorträge der Partnerländer über Themen, die für sie von besonderem Interesse sind,⁵ sowie von Vertretern von Durchführungsorganen der OSZE oder Partnerorganisationen über Aktivitäten, die für den Mittelmeerraum relevant sind.⁶ Darüber hinaus werden wichtige OSZE-Veranstaltungen und Aktivitäten vorbereitet bzw. Folgemaßnahmen besprochen. Zwischen den Treffen der Kontaktgruppe wird der laufende Dialog durch Arbeitstreffen auf der Ebene von Kontaktstellen aufrechterhalten.

Die jährliche OSZE-Mittelmeerkonferenz ermöglicht den Meinungsaustausch auf hoher Ebene. Dabei werden neue Ideen entwickelt und Wege erkundet, wie die Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Partnern im Mittelmeerraum weiter verbessert werden könnten. Zu den wichtigsten Themen der jüngsten Zeit gehörten „Der Dialog über die Zukunft der europäischen Sicherheit aus Sicht der Mittelmeerstaaten“ (Valletta, Malta, 14.-15. Oktober 2010), „Demokratische Transformation: Herausforderungen und Chancen in der Mittelmeerregion“ (Budva, Montenegro, 10.-11. Oktober 2011), „Wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum in demokratischen Übergangsprozessen und bei politischen Reformen“ (Rom, 30.-31. Oktober 2012) und „Die Verbesserung der Teilhabe von Frauen am öffentli-

-
- 4 Auf dem vierten KSZE-Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, das vom 5. bis zum 6. Dezember 1994 in Budapest stattfand, wurde beschlossen, in Wien im Rahmen des Ständigen Rates „eine informelle, allen Teilnehmerstaaten offenstehende Kontaktgruppe auf Expertenebene“ einzurichten, die regelmäßig zusammentreten sollte, „um einen Dialog mit [den] nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu pflegen, damit der Austausch von Informationen von beiderseitigem Interesse und die Formulierung neuer Ideen erleichtert wird.“ Beschlüsse von Budapest, X, Mittelmeerraum, in: KSZE, Budapester Dokument 1994: Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, S. 56-57, hier: S. 56.
 - 5 Wie etwa der Einwurf von Dr. Mohamed Chafik Sarsar, Präsident der tunesischen obersten unabhängigen Wahlkommission (Instance Supérieure Indépendante pour les Élections, ISIE), gegenüber der Gruppe am 28. März 2014. Seine Erklärung wurde unter der Referenznummer PC.DEL/368/14 vom 2. April 2014 verbreitet.
 - 6 Am 16. Mai 2014 sprach Amin Awad, Direktor des UNHCR-Büros für den Mittleren Osten und Nordafrika und regionaler Flüchtlingskoordinator für die Lage in Syrien beim UNHCR, vor der Gruppe. Seine Erklärung wurde unter der Referenznummer PC.DEL/514/14, 13. Mai 2014, verbreitet.

chen, politischen und wirtschaftlichen Leben“ (Monaco, 28.-29. Oktober 2013).

Weitere Foren für den Dialog zwischen der OSZE und ihren Partnerstaaten im Mittelmeerraum sind die wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation, zu denen die Kooperationspartner als Beobachter eingeladen sind, die jährlichen Ministerratsreffen, bei denen die Partner Gelegenheit haben, sich auf hoher Ebene mit der OSZE-Ministertroika und dem OSZE-Generalsekretär auszutauschen, die Tagungen der Parlamentarischen Versammlung der OSZE sowie jährlich wiederkehrende OSZE-Veranstaltungen wie die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, das Wirtschafts- und Umweltforum und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension.

Darüber hinaus hat der wiederholte Ruf nach verstärkter technischer und operativer Zusammenarbeit zwischen der OSZE und ihren Partnern in den letzten Jahren zu einer immer länger werdenden Liste konkreter Projekte geführt.

Einige beeindruckende Aktionen zur Unterstützung des demokratischen Wandels – leider beschränkt auf Tunesien

„Junge Demokratien“, die eine Phase der Transformation durchmachen, profitieren zumeist davon, ihre neuen Gesetzgebungsverfahren offener und konsultativer zu gestalten und sie an internationalen Standards auszurichten. Das Ergebnis ist eine Gesetzgebung, die von der Öffentlichkeit besser verstanden und angenommen wird, was wiederum die Chancen erhöht, dass sie richtig umgesetzt wird. Einheimische Wahlbeobachtung und die Regulierung politischer Aktivitäten können dazu beitragen, Wahlbetrug zu verhindern und das Vertrauen in die Ehrlichkeit und Integrität des Wahlprozesses zu fördern.⁷ Die Vertreter der Zivilgesellschaft aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum riefen daher auf der Konferenz für die Zivilgesellschaft der Mittelmeerpartnerländer, die am 4. und 5. Dezember 2011 in Vilnius stattfand, das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) dazu auf, „den Prozess der Verfassungs- und Rechtsreform zu unterstützen und eine Plattform zur Förderung einer unabhängigen Justiz durch die Übersetzung und Verbreitung vorhandener Dokumente, Empfehlungen und entsprechende Fortbildungsveranstaltungen zu schaffen sowie die Einbeziehung von Juristen, einschließlich bestehender Juristenverbände, zu unterstützen“.⁸

7 Die erfolgreiche Beobachtung der tunesischen Parlamentswahlen am 23. Oktober 2011 durch die Parlamentarische Versammlung der OSZE ist ein gutes Beispiel dafür, wie die Parlamentarier zur demokratischen Entwicklung in der Region beitragen.

8 Mediterranean Partner Countries' Civil Society Conference, Vilnius, Lithuania, 4-5 December 2011, Conference Conclusions and Recommendations, CIO.GAL/244/11, 5. Dezember 2011, Punkt 12 (alle Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

Auf Ersuchen der tunesischen Behörden führte das BDIMR von Juli 2012 bis Juli 2013 zwei Projekte zur „Förderung demokratischer Strukturen in den Kooperationspartnern der OSZE im Mittelmeerraum“ durch. Diese ermöglichten es dem Büro, Mechanismen weiterzuentwickeln und zu formalisieren, mittels derer sich OSZE-Teilnehmerstaaten in den Partnerländern stärker engagieren können. Im Rahmen dieser Projekte unterstützte das BDIMR die Mittelmeerpartner bei wichtigen Wahl- und Justizreformen, der Konsolidierung demokratischer Institutionen und der Verbesserung der Teilnahme von Frauen am politischen und öffentlichen Leben.⁹ Als Grundlage für den Austausch bewährter Praktiken und den Wissenstransfer aus der OSZE-Region ließ das BDIMR auch einige seiner wichtigsten Veröffentlichungen ins Arabische übersetzen und verteilen, die auch auf der Website des BDIMR abrufbar sind.¹⁰ In einer zweiten Projektphase in den Jahren 2014 und 2015 soll das Engagement des BDIMR in den Partnerländern in den Bereichen Wahlen, Stärkung des Parlaments, politische Teilhabe von Frauen, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Toleranz und Nichtdiskriminierung noch ausgeweitet werden.¹¹

Seit 2012 hat das BDIMR insgesamt 52 Maßnahmen in den Bereichen Wahlen, demokratische Regierungsführung, Unterstützung bei der Gesetzgebung und politische Teilhabe von Frauen durchgeführt, die über 806 Vertretern der Zivilgesellschaft und Regierungen aus den Partnerländern im Mittelmeerraum direkt zugutekamen.¹²

Leider ist Tunesien ein Einzelfall geblieben. Nach der Beobachtung der Präsidentschaftswahlen in Algerien im April 2004 durch eine Sonderdelegation der Parlamentarischen Versammlung der OSZE folgte keinerlei weitere Einbeziehung der OSZE. Die Zusammenarbeit der Organisation sowohl mit Marokko als auch mit Ägypten bei der Wahlbeobachtung scheint auf eine viertägige Fortbildungsveranstaltung zu bewährten Praktiken beschränkt zu bleiben, die das BDIMR am Rande der Mittelmeerkonferenz in Budva im Jahr 2011 organisiert hatte.

9 Vgl. OSCE ODIHR, Co-operation between the OSCE Mediterranean Partners and the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), ODIHR.GAL/16/13, 12. März 2013.

10 Darunter auch die sechste Auflage des Election Observation Handbook, in dem die Wahlbeobachtungsmethodik von OSZE und BDIMR ausführlich dargelegt wird; siehe unter: <http://www.osce.org/odihr/elections/68439>.

11 Vgl. die Erklärung der stellvertretenden Direktorin des BDIMR, Beatriz Balbin, auf der OSZE-Mittelmeerkonferenz 2013 zum Thema „Stärkung der Rolle von Frauen im öffentlichen, politischen und wirtschaftlichen Leben“ in Monaco, 28.-29. Oktober 2013, unter der Referenznummer ODIHR.GAL/77/13, 1. November 2013.

12 Vgl. Richard Lappin, OSCE/ODIHR Senior Election Adviser, Remarks on OSCE/ODIHR Support to Electoral Processes in Tunisia, Meeting of the Mediterranean Group of Contact, 28 March 2014, ODIHR.GAL/14/14, 2. April 2014.

Zunehmende technische Zusammenarbeit

„Es gab viel Form und wenig Substanz. Der Schwerpunkt lag größtenteils auf der Verbesserung des Dialogs und der freiwilligen Umsetzung von OSZE-Verpflichtungen durch die Partner, praktische Zusammenarbeit fand jedoch kaum statt.“¹³ So lautete das Urteil der Teilnehmer an dem Workshop zum Thema „Die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft und die arabischen Aufstände“, der am 25. Oktober 2011 in den Räumlichkeiten des *International Peace Institute* (IPI) in Wien stattfand. Trifft diese Einschätzung drei Jahre später immer noch zu?

Ein Überblick über Projektvorschläge und Aktivitäten zur Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum, der am 6. März 2014¹⁴ zirkuliert wurde, listet 23 laufende Projekte auf, deren Inhalte der 2012 in Umlauf gebrachten „Liste möglicher Projekte und Themen für eine mögliche Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern im Mittelmeerraum“¹⁵ entsprechen und dem immer komplexeren Spektrum an Bedrohungen und Risiken für die Mittelmeerländer, die innerhalb und außerhalb ihrer eigenen Grenzen ihren Ursprung haben, Rechnung tragen. Einige dieser Projekte werden in der unlängst veröffentlichten Broschüre über die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft hervorgehoben.¹⁶

Im Bereich der Terrorismusbekämpfung waren unter den 80 Teilnehmern des regionalen Expertenworkshops zur „Implementierung der universalen Rechtsinstrumente gegen den Terrorismus als Möglichkeit zur Verbesserung der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung im Mittelmeerraum“ auch Vertreter der Mittelmeerpartner. Der Workshop, bei dem rechtliche und operative Aspekte der Ermittlung und Strafverfolgung von Terrorismus diskutiert wurden, wurde von der OSZE gemeinsam mit dem Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechenbekämpfung (*United Nations Office on Drugs and Crime*, UNODC) vom 17. bis 18. September 2013 in Malaga, Spanien, veranstaltet. Ein Folgetreffen fand vom 16. bis 17. September 2014 in Valletta, Malta, statt. Ein besonderer Schwerpunkt lag hierbei auf Entführungen zur Erpressung von Lösegeld, die im OSZE-Raum zu einem immer größeren Problem werden. Die OSZE-Abteilung Grenzüberschreitende Bedrohungen (*Transnational Threats Department*, TNTD) befasst sich ebenfalls ausgiebig mit gewalttätigem Extremismus und Radikalisierung, die zu Terrorismus führen. Ihr Leitfaden zum Ansatz bürgernaher Polizeiarbeit in diesem Bereich, der im März 2014 gemeinsam mit dem BDIMR veröffentlicht wur-

13 The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, Bericht über den Workshop des International Peace Institute (IPI) in Wien am 25. Oktober 2011, Anhang zu CIO.GAL/252/11, S. 4.

14 Siehe Overview of project proposals and activities for co-operation with Mediterranean Partners, SEC.GAL/31/14, 6. März 2014.

15 Siehe List of Potential Projects and Topics of Potential Co-operation with the OSCE Mediterranean Partners for Co-operation, SEC.GAL/51/12, 15. März 2012.

16 Vgl. The OSCE Mediterranean Partnership for Co-operation, a.a.O. (Anm. 2), S. 43-49.

de, liegt nun auch auf Arabisch vor.¹⁷ Die Terrorismusbekämpfung wurde im Anschluss an den Besuch des OSZE-Generalsekretärs in Kairo im Februar 2014 auch als einer der drei Bereiche festgelegt, in denen die OSZE und Ägypten zusammenarbeiten.

Beim ersten partizipatorischen Workshop zu Umwelt- und Sicherheitsfragen in der südlichen Mittelmeerregion, der vom 18. bis 22. Juni 2012 in Amman, Jordanien, stattfand, wurden auf Expertenebene Themen wie Wasserknappheit, Bodendegradation, durch Umwelteinflüsse bedingte Migration, Klimawandel und Energiesicherheit diskutiert. Ein Expertenworkshop zu Fragen nachhaltiger Energien im südlichen Mittelmeerraum wurde vom Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE (*Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities, OCEEA*) am 29. April 2013 in Wien veranstaltet.¹⁸

Themen im Zusammenhang mit Migration standen in den letzten zwei Jahren weit oben auf der Agenda der Partnerschaft. Die politischen, sozialen, wirtschaftlichen und humanitären Faktoren, die bei der Migration eine Rolle spielen, wurden bereits auf den ersten KSZE-Treffen diskutiert. Dabei wurden die Relevanz des Themas für Stabilität und Sicherheit im OSZE-Gebiet sowie die Notwendigkeit eines gemeinsamen globalen Ansatzes betont.¹⁹ Im Jahr 2009 wurde auch vorgeschlagen, die Partner in eine regionale Plattform für den Dialog über Migrations- und Sicherheitsfragen einzubinden.²⁰ Die besondere Lage, in der sich einige OSZE-Teilnehmerstaaten in dieser Hin-

17 OSCE/ODIHR, Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach, Wien, Februar 2014, unter: <http://www.osce.org/atu/111438>.

18 Am 8. Juli 2014 veranstaltete die OSZE eine eintägige Konferenz zur „Stärkung der Sicherheit durch Wasserdiplomatie“, auf der die Vorteile von Wassersicherheit diskutiert wurden. Den Hauptvortrag hielt Seine Königliche Hoheit Prinz El Hassan bin Talal von Jordanien, ein engagierter Unterstützer der Wasserkoooperation und bis vor Kurzem Vorsitzender des Beirats für Wasser- und Sanitärversorgung des VN-Generalsekretärs. Bei den OSZE *Security Days* wurden die Herausforderungen und Vorteile der Wasserkoooperation im Zusammenhang mit Sicherheit diskutiert und eine Bestandsaufnahme der Rolle, die die OSZE bisher in der Wasserdiplomatie gespielt hat und in Zukunft spielen wird, gemacht.

19 Vgl. CSCE Mediterranean Seminar, Valletta, 17-21 May 1993, Chairman's Summary, CSCE Communication No. 161, Prag, 26. Mai 1993, S. 4.

20 Der Ministerrat beauftragte den Ständigen Rat u.a. mit der „Bereitstellung einer breit angelegten regionalen Plattform für den Dialog über Migration und Sicherheitsfragen, sowohl zwischen den OSZE-Teilnehmerstaaten als auch zwischen den Teilnehmerstaaten und Kooperationspartnern [...]“, Beschluss Nr. 5/09, Migrationssteuerung, MC.DEC/5/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffens des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 25-27, hier: S. 26, Punkt 5. Im März desselben Jahres wurde außerdem der Vorschlag gemacht, eine Arbeitsgruppe zum Thema Migration einzurichten, die einen fundierten Überblick über die gemeinsamen Herausforderungen und Aufgaben auf diesem Gebiet erarbeiten sollte; vgl. Permanent Mission of the Kingdom of Morocco to Vienna, The Future of the OSCE Mediterranean Partnership. The Moroccan Vision, PC.DEL/213/09/Rev.1, 31. März 2009, S. 4.

sicht befinden,²¹ die alarmierenden Statistiken²² und mehrere ernste Vorfälle – darunter die Tragödie vor der Küste von Lampedusa im Oktober 2013 – haben erneut gezeigt, dass dringender Handlungsbedarf besteht.

Die OSZE befasst sich mit dem Thema auf zweierlei Weise: Das Büro der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels organisierte 2013 eine Reihe von Veranstaltungen, bei denen mit den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum intensive Beratungen zum Thema Menschenhandel stattfanden.²³ Außerdem wurde das vom OCEEA gemeinsam mit der Internationalen Organisation für Migration (*International Organization for Migration*, IOM) und der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organization*, ILO) erarbeitete umfassende Handbuch zur Einführung einer effektiven Arbeitsmigrationspolitik ins Arabische übersetzt.²⁴ Es enthält Vorlagen für politische Strategien, praktische Richtlinien und Beispiele bewährter Praktiken.

Nachdem in der politisch-militärischen Dimension der Sicherheit das Jahr 2013 ganz im Zeichen der Verbreitung und Förderung des OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit gestanden hatte,²⁵ war der illegale Handel mit Kleinwaffen das Hauptthema der Mittelmeerkonferenz des Jahres 2014, die im Oktober in Neum in Bosnien und Herzegowina stattfand. Im Anschluss an eine Bedarfserhebungsmission, die das Konfliktverhütungszentrum (KVZ) der OSZE im Oktober 2014 durchgeführt hatte, vereinbarten Tunesien und die OSZE für diesen Bereich außerdem eine „maßgeschneiderte“ Form der technischen Zusammenarbeit, die auch verschiedene Aspekte des Grenzmanagements umfasst. Ägypten hat ebenfalls sein Interesse signalisiert, bei diesem Problem mit der Organisation zusammenzuarbeiten.

Im Jahr 2012 stellte meine Vorgängerin in der Abteilung Externe Zusammenarbeit noch fest: „Trotz der klaren und wiederholten Aussage, dass die OSZE bereit ist zu helfen, formal jedoch darum ersucht werden muss, um

21 In zehn Jahren (2003-2013) hat Malta, der kleinste, südlichste und am dichtesten besiedelte Mitgliedstaat der EU, 17.743 Migranten aufgenommen. Allein im Jahr 2012 kamen 1.890 Menschen von Nordafrika aus über das Meer nach Malta.

22 Vgl. European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX), Annual Risk Analysis 2014, Warschau, Mai 2014, S. 8 und 30ff., unter: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

23 Internationales Seminar „Co-operation to Prevent Trafficking in Human Beings in the Mediterranean Region“, Rom, 8. Februar 2013; Expertentreffen „Human Trafficking in the Mediterranean: Promoting Access to Justice“, Wien, 10. Mai 2013; Expertentreffen „Co-operation to Enhance the Prevention of Human Trafficking and Labour Exploitation in the Mediterranean Region“, Wien, 7. Oktober 2013.

24 Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)/International Organization for Migration (IOM)/International Labour Organization (ILO), Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean Edition, Wien 2007, unter: <http://www.osce.org/eea/29630>.

25 Eine Regionalkonferenz über den Verhaltenskodex fand vom 11. bis 13. September 2013 in Malta statt. Eine arabische Fassung des Verhaltenskodex wurde der Arabischen Liga bei einem vom deutschen Außenministerium in Kairo organisierten Workshop im Mai 2013 vorgestellt. Eine weitere Outreach-Konferenz soll 2015 in Tunis stattfinden.

aktiv werden zu können, bat kein einziger der Mittelmeer-Partner offiziell um Unterstützung.“²⁶ Drei Jahre später hat sich die Situation geändert. Alle vier nordafrikanischen Partner haben seitdem ihre Prioritäten und ihren Wunsch nach Zusammenarbeit in Verbalnoten, die das OSZE-Sekretariat 2013 und 2014 erhielt, zum Ausdruck gebracht.

Insgesamt könnte sicherlich mehr getan werden, jedoch kann niemand ernsthaft und unvoreingenommen bestreiten, dass die OSZE den Mittelmeerpartnern in der Tat die Möglichkeit bietet, den Dialog und die Zusammenarbeit auszuweiten und von der normativen Arbeit der Organisation sowie ihren gesammelten Erfahrungen und bewährten Praktiken in einem „Win-win“-Ansatz auf regionaler Ebene zu profitieren. Warum also gibt es immer noch so viele falsche Vorstellungen von dieser Arbeit der OSZE?

Eine hartnäckige Diskrepanz zwischen Wirklichkeit und Wahrnehmung

Im OSZE-Jahrbuch 2011 schrieben Rita Marascalchi und Oleksandr Pavlyuk von der Abteilung Externe Zusammenarbeit: „Trotz aller Fortschritte schienen in den letzten Jahren [...] weder die Partner noch die Teilnehmerstaaten mit dem Stand der Mittelmeerpartnerschaft voll und ganz zufrieden zu sein.“²⁷ Daran hat sich 2014 im Wesentlichen nichts geändert, was auch die gelegentlichen „deutlichen“ Äußerungen zeigen, die einige Botschafter der Partnerstaaten in der Mittelmeer-Kontaktgruppe machen. Auch die im Allgemeinen (mit einigen wenigen Ausnahmen) schwache Beteiligung der OSZE-Teilnehmerstaaten an den Treffen der Gruppe zeigt, dass die Mittelmeerpartnerschaft auf der Agenda der Delegationen noch immer nicht besonders weit oben angesiedelt ist.

Der Umstand, dass die Unterstützung durch die OSZE dem Bedarf angepasst sein soll²⁸ und die Mittelmeerpartner in diesem Prozess Eigenverantwortung übernehmen sollen, hat einige OSZE-Teilnehmerstaaten vermutlich dazu veranlasst, spezifische Anfragen seitens der Mittelmeerpartner zur Vorbedingung für konkrete Hilfeleistungen zu machen. Dass die vorhandenen Möglichkeiten – wie etwa die Entsendung von Vertretern zu Kurzbesuchen in OSZE-Missionen, die Mitwirkung in den Wahlbeobachtungsmissionen des

26 Rita Marascalchi, The OSCE response to the Arab Spring and the implications for the OSCE Mediterranean Partnership, in: Security and Human Rights 3/2012, S. 175-183, hier: S. 177.

27 Rita Marascalchi/Oleksandr Pavlyuk, Die OSZE und die Umbrüche im südlichen Mittelmeerraum: eine neue Chance für die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft?, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 481-494, hier: S. 489-490.

28 Auf dem Ministerratstreffen in Sofia 2004 wurde festgelegt und seither kontinuierlich wiederholt, dass die „Zusammenarbeit und Interaktion mit den Partnerstaaten [...] freiwillig bleiben und dem Bedarf angepasst sein“ sollte. Bericht des Vorsitzenden der Informellen Freundesgruppe für die Umsetzung des Beschlusses Nr. 571 des Ständigen Rates, a.a.O. (Anm. 2), S. 116.

BDIMR²⁹ sowie Praktika für Hochschulabsolventen und junge Experten im Sekretariat – von den Kooperationspartnern kaum genutzt wurden, könnte die Motivation, neue Initiativen ins Leben zu rufen, ebenfalls verringert haben. Die Notwendigkeit, die Mittelmeerpartnerschaft „neu auszurichten“, wurde folglich in den letzten Jahren zum Mantra.³⁰ Um die Partnerschaft zu stärken, scheinen zusätzliche Anstrengungen vonnöten zu sein, ihr Potenzial ist jedenfalls noch nicht gänzlich erschöpft. Wird es 2014 und 2015 gelingen, „in unserem Bestreben, der wahren Bedeutung des Begriffs ‚Partnerschaft‘ gerecht zu werden, die Suche nach neuen Wegen zu beschleunigen“?³¹

Wie kann die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft gestärkt werden?

Die Kohärenz der Partnerschaft könnte schon kurzfristig gestärkt werden, wenn die bestehenden Mechanismen verbessert und die bereits verabschiedeten Empfehlungen gründlicher überwacht würden. Eine bessere Koordination mit anderen internationalen Organisationen, die im Mittelmeerraum aktiv sind, unter der Leitung des OSZE-Generalsekretärs würde zu einer Vervielfachung der bestehenden Energien führen. Nicht zuletzt würde auch die Entwicklung eines *Track-II*-Prozesses die Partnerschaft mit neuen Ideen beleben.

Bessere Folgemaßnahmen für Empfehlungen und Vorschläge

Schon oft wurde betont, wie wichtig es sei, die Rolle und Wirksamkeit der Kontaktgruppe zu verbessern. Algeriens Botschafterin Taous Feroukhi schlug 2007 vor, einen Mechanismus einzurichten, der eine bessere Interaktion zwischen der Kontaktgruppe und dem Ständigen Rat gewährleistet.³² Der litauische Vorsitz der Mittelmeer-Kontaktgruppe schlug 2010 vor, dass der Vorsitzende der Gruppe den Ständigen Rat über deren Arbeit informieren solle.³³ Die Partnerstaaten regten auch an, die Empfehlungen, die bei den Treffen der Mittelmeer-Kontaktgruppe und auf den Mittelmeerkonferenzen abgegeben werden, gezielter weiterzuverfolgen. Im gemeinsamen Arbeitsplan der Schweiz und Serbiens wird betont, Ziel für 2014/2015 sei es, „den Dialog und die Zusammenarbeit mit den Partnern im Mittelmeerraum insbesondere

-
- 29 Beide Möglichkeiten beruhen auf Beschluss Nr. 233 des Ständigen Rates, PC.DEC/233, 11. Juni 1998, in: OSZE, Ständiger Rat, 172. Plenarsitzung, PC-Journal Nr. 172, 11. Juni 1998, Punkt 7 der Tagesordnung.
- 30 Vgl. Botschafter Omar Zniber, Marokko, Reorienting relations to emphasize concrete action, in: OSCE Magazine, Dezember 2007, S. 16-17.
- 31 Botschafter Antti Turunen, Mediterranean Partners for Co-operation: Time to give genuine meaning to the concept of partnership, in: ebenda, S. 13-14, hier: S. 14.
- 32 Vgl. Botschafterin Taous Feroukhi, Algerien, Promising prospects on the partnership path, in: ebenda, S. 14.
- 33 Vgl. OSCE Chairmanship Perception Paper on the Follow-up to the 2010 Mediterranean Conference, CIO.GAL/6/11, 18. Januar 2011.

dadurch zu vertiefen, dass die auf den Treffen und Konferenzen der Partner identifizierten Maßnahmen umgesetzt werden“.³⁴ Eine Möglichkeit wäre „die Gründung eines Implementierungsausschusses, der für die Weiterverfolgung aller Beschlüsse auf politischer Ebene verantwortlich ist“.³⁵ Zusätzlich zu der Broschüre, die vom Sekretariat im Dezember 2014 veröffentlicht wurde, könnte eine detaillierte „Kartierung“ der bestehenden Partnerschaft nützlich sein, die u.a. eine Bestandsaufnahme früherer und aktueller Kooperationsprojekte enthält, um daraus Lehren für zukünftige Initiativen ziehen zu können.

In einem gemeinsamen *Food-for-thought-Paper*, das im Rahmen der Überprüfungskonferenz 2014 vorgelegt wurde, erklärten Algerien, Ägypten, Jordanien, Marokko und Tunesien, es bestehe Bedarf an einer Evaluierung der aktuellen Arbeitsmethoden der Mittelmeerpartnerschaft, einschließlich der jährlichen Mittelmeerkonferenz. Um eine konsequentere Umsetzung der Ergebnisse der Diskussionen zu gewährleisten, schlugen sie vor, in der abschließenden Sitzung der Konferenz Schlussfolgerungen zu ziehen und zentrale Empfehlungen und Vorschläge zu formulieren. Diese sollten dann bei einem Sondertreffen der Kontaktgruppe im Anschluss an die Konferenz diskutiert werden. Für die Umsetzung dieser Vorschläge sollte ein Zeitplan entwickelt werden, zusätzlich sollten Koordinatoren damit beauftragt werden, informelle Arbeitsgruppen einzuberufen, die konkrete Pläne zur Umsetzung der Vorschläge vorlegen. Innerhalb von sechs Monaten nach der Konferenz sollte der Kontaktgruppe ein Bericht über den Stand der Implementierung der Vorschläge übergeben werden. Diesem Thema sollte außerdem bei jedem Treffen der Kontaktgruppe ein Unterpunkt gewidmet sein. Darüber hinaus sollte dem Ständigen Rat zweimal im Jahr ein Bericht über die Arbeit der Kontaktgruppe vorgelegt werden, deren Aktivitäten dadurch auch sichtbarer würden.³⁶

Diesen Anregungen folgend schlug der litauische Vorsitz der Mittelmeer-Kontaktgruppe von 2010 vor, Koordinatoren zu ernennen, die die Arbeit an bestimmten Themen vorantreiben sollten, indem sie informelle Beratungen und Verhandlungen in Abstimmung mit dem Vorsitz und dem Vorsitzenden der Kontaktgruppe leiten.³⁷ Damit trug er auch einer Empfehlung des OSZE-Generalsekretärs zur „Einrichtung eines Systems von Koordinatoren für bestimmte Themen zur Unterstützung des Vorsitzenden der Kontaktgruppe“ Rechnung, die dieser beim Mittelmeerforum der Parlamentarischen Ver-

34 Permanent Mission of Switzerland to the OSCE, the United Nations and the International Organizations/Permanent Mission of the Republic of Serbia to the OSCE and other International Organizations in Vienna, Joint Workplan of Switzerland and Serbia, PC.DEL/600/13, 28. Jun 2013, S. 5.

35 Botschafter Mohamed Daouas, Tunesien, Increased interdependence calls for new vision, in: OSCE Magazine, a.a.O. (Anm. 30), S. 17.

36 Vgl. Joint Food-for-Thought Paper by Algeria, Egypt, Jordan, Morocco and Tunisia on Follow up of the Mediterranean Conferences, RC.DEL/256/10/rev.1, 21. Oktober 2010.

37 Vgl. OSCE Chairmanship Perception Paper on the Follow-up to the 2010 Mediterranean Conference, a.a.O. (Anm. 33).

sammlung der OSZE, das 2009 in Athen stattfand, abgegeben hatte.³⁸ Die Mittelmeerpartner haben auch mehrmals darauf hingewiesen, dass die Agenda der Konferenz nicht zu breit angelegt sein darf und dass die Kontinuität zu den früheren Mittelmeerseminaren gewährleistet sein muss. Gleichzeitig müssen die dabei erarbeiteten Empfehlungen bestmöglich verwertet werden und es müssen Wege gesucht werden, sie umzusetzen.³⁹

An der Mittelmeerkonferenz sollten auch Vertreter der Zivilgesellschaft teilnehmen dürfen. Auch wenn Anreize und ein Drängen von außen wichtige Aspekte institutionellen Handelns zur Unterstützung von Demokratisierung sind, ist die Mobilisierung im Inland ein wesentlicher Bestandteil des Prozesses und kann zudem kaum importiert werden. Auf dem OSZE-Mittelmeerseminar 2007 in Tel Aviv fand erstmals eine Parallelveranstaltung mit NGOs statt. Sie gab der Debatte neuen Schwung und brachte zahlreiche Empfehlungen und Ideen hervor, wie Toleranz und Nichtdiskriminierung in den Teilnehmerstaaten – und vor allem in den Partnerstaaten im Mittelmeerraum – gefördert werden könnten. Am Rande der Konferenz in Amman wurde 2008 eine weitere Parallelveranstaltung für die Zivilgesellschaft organisiert. Die Vertreter der Zivilgesellschaft aus den OSZE-Teilnehmerstaaten und den Partnerländern trafen sich danach 2011 in Vilnius, um sich über ihre Erfahrungen beim zivilgesellschaftlichen Engagement in demokratischen Übergangsprozessen und die dabei gewonnenen Erkenntnisse auszutauschen und zukünftige Partnerschaften und Formen der Zusammenarbeit zu entwickeln.⁴⁰ Derartige Veranstaltungen sollten häufiger stattfinden und weiterentwickelt werden.

Bedauerlich ist, dass seit der Mittelmeerkonferenz im Jahr 2009 in Kairo kein Mittelmeerpartner mehr eine Konferenz veranstaltet hat.⁴¹ Für zukünftige Veranstaltungen könnte ein Rotationssystem vereinbart werden. 2015 sollte wieder eine Mittelmeerkonferenz in einem Partnerland stattfinden.

Auf technischer Ebene könnte die Zusammenarbeit mit der OSZE besser an individuelle Bedürfnisse angepasst werden. Da die Situation in den einzelnen OSZE-Partnerländern im Mittelmeerraum in vieler Hinsicht sehr unterschied-

38 „Jeder Mittelmeerpartner wäre für ein Thema seiner Wahl verantwortlich und hätte die Aufgabe, die Meinungen der Teilnehmerstaaten einzuholen, um konkrete Vorschläge auszuarbeiten (darunter durch den Partnerschaftsfonds finanzierte Projekte); während der Beobachtungsphase würde er außerdem als Ansprechpartner dienen.“ Zitiert nach: Permanent Mission of the Kingdom of Morocco to Vienna, Food-for-thought Paper on the effectiveness of the OSCE Mediterranean Partnership, PC.DEL/438/10, 21. Mai 2010.

39 Vgl. Egyptian Food for Thought Paper on 2008 Mediterranean Conference, PC.DEL/1004/08, 17. November 2008, und The Future of the OSCE Mediterranean Partnership. The Moroccan Vision, a.a.O. (Anm. 20).

40 Vgl. Mediterranean Partner Countries' Civil Society Conference, Vilnius, Lithuania, 4-5 December 2011, Conference Conclusions and Recommendations, CIO.GAL/244/11, 5. Dezember 2011.

41 Die Arabische Republik Ägypten war fünfmal Gastgeber der Mittelmeerkonferenz (1995, 1997, 2004, 2006 und 2009; bis 2007 „Mittelmeerseminar“). Jordanien veranstaltete sie dreimal (1999 in Amman, 2003 in Aqaba und 2008 wieder in Amman). Ein Treffen fand vom 18.-19. Dezember 2007 in Tel Aviv statt. Andere Partnerstaaten haben hingegen noch nie ein Treffen organisiert.

lich ist, hilft eine einheitliche politische Strategie hier nicht weiter. Vor dem Treffen 2011 in Vilnius interagierte die OSZE zumeist mit den Mittelmeerpartnern als Gruppe. Dabei stand man oftmals vor dem Problem, einen gemeinsamen Nenner zwischen Ländern zu finden, die höchst unterschiedlich und zerstritten sind. Außerdem hält er diejenigen Partner, die bereit sind, ihre Beziehungen zur OSZE zu intensivieren, davon ab, das Tempo hierfür zu erhöhen. Erst seit dem Arabischen Frühling wird die Möglichkeit eines individuelleren Ansatzes in Betracht gezogen. Beide Ansätze schließen einander keineswegs aus. Der Erfolg der Partnerschaft dürfte davon abhängen, die richtige Mischung aus beiden Strategien zu finden.

Nicht zuletzt könnten auch einige verfahrenstechnische Beschränkungen aufgehoben werden. Bei dem IPI-Workshop im Jahr 2011 wurde darauf hingewiesen, dass der Spielraum der OSZE bei der Unterstützung ihrer Kooperationspartner im Mittelmeerraum aufgrund ihrer begrenzten Möglichkeiten, außerhalb des eigenen Gebiets aktiv zu werden, eingeengt ist. Die Teilnehmer schlugen vor, diese Einschränkung der OSZE-Aktivitäten aufzuheben oder – da es unmöglich sein dürfte, hierüber eine Einigung zu erzielen – zumindest flexibler zu gestalten.⁴²

Die „Liste möglicher Projekte und Themen für eine mögliche Zusammenarbeit mit den OSZE-Kooperationspartnern im Mittelmeerraum“⁴³, die den in Vilnius verabschiedeten Beschluss des Ministerrats ergänzen sollte, um das Interesse sowohl der Partner als auch der Geldgeber zu wecken, zeigte in der Tat Wirkung. Mittlerweile bremst die Liste jedoch weitere Fortschritte aus und muss aktualisiert werden.

Auch der Partnerschaftsfonds, der 2007 geschaffen wurde, um das Engagement mit den Kooperationspartnern zu fördern und die Beziehungen zu vertiefen, sollte einer Überprüfung unterzogen werden.⁴⁴ Sieben Jahre nach seiner Einrichtung hat der Fonds jedoch noch nicht die gewünschte Wirkung gezeitigt: Die Geberstaaten haben wenig Interesse daran, ihn zu finanzieren. Stattdessen fördern sie Projekte lieber direkt, wodurch sie auch deutlicher als Geldgeber zu erkennen sind.

Die Erschließung neuer Finanzierungsquellen wird eine der Herausforderungen sein, denen sich die OSZE in den nächsten Jahren stellen muss. Die Suche nach Bereichen, in denen neue Synergien sowie die Komplementarität mit internationalen Finanzinstitutionen wie etwa der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) geschaffen werden können, könnte zu innovativen Alternativen führen. Falls die Mittelmeerpartner das Hilfsan-

42 Vgl. The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, a.a.O. (Anm. 13), S. 4.

43 List of Potential Projects and Topics of Potential Co-operation with the OSCE Mediterranean Partners for Co-operation, a.a.O. (Anm. 15).

44 Der Fonds kann hauptsächlich für zwei Arten von Initiativen verwendet werden: die Teilnahme von Vertretern der Kooperationspartner an OSZE-Aktivitäten und -Veranstaltungen sowie gezielte Maßnahmen, mit denen die Kooperationspartner dazu ermutigt werden sollen, freiwillig Normen, Prinzipien, Verpflichtungen und bewährte Praktiken der OSZE umzusetzen. Der Fonds wird durch außerbudgetäre Beiträge finanziert.

gebot der OSZE ernst nehmen sollten, wären neue Geldmittel vonnöten, um glaubhafte und effektive Maßnahmen zu finanzieren.

Stärkung und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit mit anderen Organisationen

Als größte regionale Organisation im Sinne der Charta der Vereinten Nationen kann die OSZE als Plattform für die Zusammenarbeit zwischen anderen regionalen, subregionalen und multilateralen Organisationen im Mittelmeerraum fungieren, die ebenfalls außerhalb ihres Anwendungsgebiets aktiv sind. Die meisten Mittelmeerpartner sind Mitglieder solcher Organisationen. Das Zusammenspiel internationaler Institutionen mit einer Mittelmeer-Dimension ist äußerst wichtig: Ein auf Synergieeffekte abzielender Ansatz bietet ein zusätzliches Forum, in dem die Erfahrungen der OSZE über die Grenzen ihrer Teilnehmerstaaten hinaus weitergegeben werden können. Er trägt auch dazu bei, das Ziel, einen gemeinsamen euromediterranen Raum zu schaffen, zu erreichen. Mithilfe eines solchen Ansatzes können außerdem Arbeitsüberschneidungen vermieden werden. Zudem macht er es allen Beteiligten leichter, die Funktionen und die Kapazitäten der anderen zu ergänzen, und ermöglicht den Meinungs austausch über Erfahrungen, Ziele, Mandate und Verfahren. Andere internationale Organisationen können als Multiplikatoren fungieren und die lokale Eigenverantwortung bei der Verbreitung der Werte und Erfahrungen der OSZE gewährleisten.

Der Arabische Frühling versprach die Aussicht auf eine stärkere regionale Annäherung im Hinblick auf gemeinsame Prinzipien und Werte. Am 3. März 2011 sprachen der Amtierende Vorsitzende der OSZE, der litauische Außenminister Audronius Ažubalis, und VN-Generalsekretär Ban Ki-moon über die Notwendigkeit, internationale Bemühungen zur Unterstützung Nordafrikas zu koordinieren, sowie die Möglichkeit, einen Koordinationsmechanismus zwischen den relevanten internationalen Organisationen unter der Führung der VN zu schaffen.

Die EU, die NATO und die OSZE haben ihre jeweils eigenen Formate für die Zusammenarbeit im Mittelmeerraum. 2002 informierte ein Vertreter des OSZE-Sekretariats auf Einladung des Vorsitzenden der NATO-Kooperationsgruppe Mittelmeer die Delegierten der damals 19 NATO-Staaten über den Mittelmeerdialo g der OSZE. Zwei Wochen zuvor hatte bereits ein Vertreter des Internationalen Sekretariats der NATO der Mittelmeer-Kontaktgruppe der OSZE über den Mittelmeerdialo g der NATO berichtet. Ein NATO-Vertreter besuchte ebenfalls die Kontaktgruppe mit den Mittelmeerstaaten.⁴⁵ Bei dieser Gelegenheit wurde auch der Vorschlag unterbreitet, Treffen auf Expertenebene zwischen der NATO und der OSZE einzuberufen, um gemeinsame Anliegen im Zusammenhang mit dem Mittelmeerraum zu erörtern. Darü-

45 Siehe Report on participation by an OSCE Secretariat representative in NATO's Mediterranean Co-operation Group (MCG), Brüssel, 12. Juli 2002, SEC.GAL/139/02, 19. Juli 2002.

ber hinaus wurde vorgeschlagen, einen regelmäßigen (jährlichen oder halbjährlichen) Meinungs- und Erfahrungsaustausch zwischen der OSZE, der NATO und der EU über ihre sich ergänzenden Mittelmeerdialoge und -partnerschaften zu organisieren. Auch Vertreter der EU-Präsidentschaft und des Sekretariats des Europarats wurden eingeladen, Teilnehmer über ihre Mittelmeerkooperationsrahmen zu informieren.

Bei einem Workshop für Experten aus den Kooperationspartnerländern im Mittelmeerraum in Wien im Juli 2000 wurde vorgeschlagen, eine Konferenz des OSZE-Sekretariats zu organisieren, um Vertreter sämtlicher Organisationen, die einen Mittelmeerdialog führen, darunter die OSZE, die EU, die WEU, die NATO, die Parlamentarische Versammlung der NATO sowie der Europarat, und Vertreter der Mittelmeerpartner zusammenzubringen.⁴⁶ Bei der Münchner Sicherheitskonferenz am 11. Februar 2004 drängte der amtierende Vorsitzende der OSZE, der bulgarische Außenminister Solomon Passy, die OSZE, die EU und die NATO, in Fragen im Zusammenhang mit ihren Partnerstaaten im Mittelmeerraum enger zusammenzuarbeiten. Er merkte erneut an, dass eine EU-NATO-OSZE-Mittelmeerkonferenz vielleicht eine gute Gelegenheit wäre, die Kooperation in der Region zu intensivieren. Diese Idee könnte wieder aufgegriffen werden. Leider kam es in der Praxis kaum zu einer Zusammenarbeit. Eine löbliche Ausnahme stellte der Workshop „Wasserknappheit, Bodenverschlechterung und Wüstenbildung im Mittelmeerraum – Umwelt- und Sicherheitsaspekte“ dar, der von der OSZE gemeinsam mit der NATO-Abteilung für *Public Diplomacy* organisiert wurde und vom 10. bis 11. Dezember 2007 in Valencia, Spanien, stattfand. Migrationsfragen, bei denen die Auswirkungen der EU-Politik eine wichtige Rolle spielen, könnten ein Bereich werden, in dem die im Mittelmeerraum aktiven Organisationen sich stärker vernetzen. Dasselbe gilt auch für die Bereiche Sicherheitssektorreform, Mediation und interreligiöser Dialog.

Die dynamische Rolle, die der OSZE-Generalsekretär in den letzten Jahren eingenommen hat, ermöglicht besser strukturierte Beziehungen zu regionalen Organisationen wie etwa der Arabischen Liga,⁴⁷ eine umfassendere Einbeziehung neuer Partner und die Vertiefung bestehender Partnerschaften. Jedoch könnte noch mehr unternommen werden, beispielweise mithilfe des 5+5-Dialogs⁴⁸ und der Union für den Mittelmeerraum.

46 Vgl. Report on Workshop for Experts from the Mediterranean Partners for Co-operation, Vienna, 17-19 July 2000, SEC.GAL/95/00, 31. August 2000, S. 2.

47 Nach seinem ersten Besuch im Hauptquartier der Liga der Arabischen Staaten (LAS) im September 2011 besuchte Generalsekretär Lamberto Zannier Kairo erneut im Februar 2014. Dort traf er mit seinem Kollegen von der LAS, Dr. Nabil El Araby zusammen, und eröffnete den OSZE-LAS-Workshop zur Präsentation von ins Arabische übertragenen OSZE-Handbüchern und anderen Publikationen der OSZE sowie das dritte Treffen regionaler, subregionaler und anderer internationaler Organisationen zu präventiver Diplomatie und Mediation. Ein zweiter OSZE-LAS-Workshop soll 2015 stattfinden. Amr Moussa, ehemaliger Generalsekretär der LAS, hielt am 17. April 2008 eine Rede vor dem Ständigen Rat der OSZE.

48 Der 5+5-Dialog, eine informelle Serie jährlicher zwischenstaatlicher Konferenzen, umfasst Algerien, Frankreich, Italien, Libyen, Malta, Mauretanien, Marokko, Portugal, Spa-

Die Organe und Institutionen der OSZE interagieren ebenfalls effektiv mit Partnerorganisationen. Die hervorragende Zusammenarbeit des BDIMR mit der Venedig-Kommission des Europarats bei der Überprüfung von Gesetzen könnte z.B. auch in Tunesien und in anderen Ländern wiederholt werden. Auf die fruchtbare Zusammenarbeit zwischen dem OCEEA, der IOM und der ILO bei der Erstellung eines umfassenden Handbuchs zur Arbeitsmigration, das 2007 in Rabat vorgestellt worden war, wurde ja bereits hingewiesen.

Die New-Med-Track-II-Initiative im Mittelmeerraum

Die Bedeutung der öffentlichen Meinung, zivilgesellschaftlicher Organisationen und sozialer Netzwerke für die Politikgestaltung wächst rasant an. Das zeigt, wie wichtig *Think-Tanks* und *Public-Policy*-Institutionen für die Analyse regionaler Trends und Triebkräfte für Veränderungen sind. *Track-II*-Diplomatie kann dabei helfen, Kontakte, den Dialog und gegenseitiges Verständnis zu verfestigen, was zu einem für beide Seiten gewinnbringenden Austausch von Ideen und Empfehlungen führen kann. Dabei handelt es sich vor allem um grundlegende Instrumente für Frühwarnung und Konfliktverhütung.

Bereits 2004 schlug das KVZ auf der Grundlage der OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im 21. Jahrhundert und zur Ergänzung der Beziehungen auf Regierungsebene vor, engere Kontakte zu Forschungseinrichtungen und Strategiezentren in den Partnerstaaten herzustellen. Das KVZ empfahl auch die Einrichtung eines Forschungsnetzwerks, das sein Augenmerk insbesondere auf Frühwarnung richten sollte.⁴⁹ 2010 bezeichnete der litauische Vorsitz der Mittelmeer-Kontaktgruppe die Förderung einer *Track-II*-Diplomatie in Fragen, die für die Mittelmeerpartnerschaft relevant sind, als eine Idee, über die es sich nachzudenken lohne.⁵⁰ In einem Visionspapier zur Zukunft der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft hatte Marokko zuvor seinen Vorschlag zur Gründung eines Netzwerks aus Forschungseinrichtun-

nien und Tunesien und dient als Forum zur Vertrauensbildung. Elizabeth Abela und Monika Wohlfeld weisen zu Recht darauf hin, dass der 5+5-Dialog derzeit den ambitioniertesten Ansatz für eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum nach dem Vorbild der KSZE darstellt. Er wurde bei einem Treffen der KSZE 1990 in Palma de Mallorca von der sogenannten „4+5 Gruppe“ entwickelt, der vier südeuropäische Mitglieder der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die fünf Teilnehmer der Union des Arabischen Maghreb (UAM) gehörten. Malta erhielt Beobachterstatus. Vgl. Elizabeth Abela/Monika Wohlfeld, Die Mittelmeerdimension der Sicherheit, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1999, Baden-Baden 1999, S.489-501, hier: S. 494. Die Europäische Kommission, die UAM, die Parlamentarische Versammlung des Mittelmeerraums und die LAS sind Beobachter des 5+5-Dialogs. Es ist denkbar, dass die OSZE sich dieser Gruppe ebenfalls anschließt.

49 Vgl. CPC comments building on the Food For Thought paper on potential additional fields of co-operation and interaction with the OSCE Mediterranean and Asian Partners for Co-operation, SEC.GAL/131/04, 27. Mai 2004, S. 2-3.

50 Vgl. OSCE Chairmanship Perception Paper on the Follow-up to the 2010 Mediterranean Conference, a.a.O. (Anm. 33).

gen und Universitäten im Mittelmeerraum in Erinnerung gerufen, die sich mit Themen weicher und harter Sicherheit beschäftigen.⁵¹

Vor diesem Hintergrund präsentierte der italienische Außenminister auf der Konferenz „Die OSZE und ein neuer Kontext für regionale Kooperation im Mittelmeerraum“, die am 28. Mai 2012 in Rom stattfand, die Idee eines Zentrums für das langfristige Zusammenwirken zwischen der OSZE, *Think-Tanks* und der Zivilgesellschaft im gesamten Mittelmeerraum. Ziel eines solchen Zentrums wäre es, die Entwicklung neuer Ideen und Ansätze in Gang zu bringen und langfristig zu fördern, Raum für einen Erfahrungsaustausch zu schaffen und das Profil der OSZE sowie das Bewusstsein für ihre Werte und ihre Arbeit mit den Mittelmeerpartnern zu schärfen.⁵² Im Büro des Generalsekretärs wurde daraufhin ein Mittelmeer-Schwerpunkt eingerichtet, der ein neues Netzwerk aus Forschern und Wissenschaftlern, die auf Fragen umfassender Sicherheit im Mittelmeerraum spezialisiert sind, aufbauen sollte. Am 5. Juni 2014 fand in Turin, Italien, ein internationaler Workshop zum Thema „Globales Mittelmeer: eine neue Agenda für eine multilaterale Sicherheitskooperation“ statt. Schließlich wurde das „*New-Med*“-Forschungsnetzwerk („*New-Med Network*“) gegründet, eine neue OSZE-nahe *Track-II*-Initiative im Mittelmeerraum, die vom Engagement und von der Beteiligung der OSZE und der sechs Kooperationspartner im Mittelmeerraum profitiert.

Das *New-Med Network* konsolidierte sich auf einem internationalen Seminar, das unter dem Titel „Auf dem Weg nach Helsinki+40: Die OSZE, der globale Mittelmeerraum und die Zukunft kooperativer Sicherheit“ am 18. September 2014 in Rom unter der gemeinsamen Schirmherrschaft des Schweizer OSZE-Vorsitzes und der italienischen EU-Präsidentschaft stattfand. Die während des Seminars unterbreiteten Vorschläge wurden gesammelt und sollen als Beitrag zu den in Wien im Rahmen des Helsinki+40-Prozesses stattfindenden Diskussionen dienen.

Im Vergleich zu anderen Netzwerken, die sich auf den Mittelmeerraum konzentrieren und bisher traditionell in der EU verankert oder von der EU initiiert worden waren, stellt *New-Med* eine Innovation dar. Es ist das erste sich ausschließlich mit den Mittelmeerraum betreffenden Themen befassende *Track-II*-Netzwerk, das an die OSZE angebunden ist. *New-Med* könnte gemeinsam mit anderen *Track-II*-Prozessen, wie etwa dem subregionalen Netzwerk aus *Think-Tanks* der 5+5-Länder, das vom Europäischen Mittelmeerinstitut (*Institut Européen de la Méditerranée*, IEMed) ins Leben gerufen wurden, die Forschung über Möglichkeiten zur Förderung der regionalen Integration und Kooperation zwischen den betreffenden Ländern weiterentwickeln.

Ein solches Engagement hat jedoch Grenzen: In den meisten Mittelmeerpartnerstaaten existieren keine ausgeprägten akademischen Netzwerke, und zu-

51 Vgl. The Future of the OSCE Mediterranean Partnership. The Moroccan Vision, a.a.O. (Anm. 20), S. 2.

52 Vgl. Concept Paper: Italian OSCE-MED Proposal, PC.DEL/940/12, 23. Oktober 2012.

mindest einige von ihnen werden den Prozess wahrscheinlich strikt kontrollieren wollen.

Der Blick nach vorn: Herausforderungen und Aussichten für die Mittelmeerpartnerschaft der OSZE im Jahr 2015 und darüber hinaus

Längerfristig werden wahrscheinlich ernstzunehmende Herausforderungen auf die Partnerschaft zukommen. Zunächst wäre da die Frage nach den Grenzen der Mittelmeerpartnerschaft, die sich durch die umstrittene Bewerbung Libyens im Jahr 2013 ergeben hat. Hinzu kommen die Zukunft der Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Partnern im Mittelmeerraum und ihre Anerkennung in der strategischen Vision Helsinki+40. Und schließlich geht es um die Fähigkeit der OSZE, ein replizierbares Modell für die südliche Mittelmeerküste zur Verfügung zu stellen, die von der Abwesenheit eines dauerhaften und nachhaltigen Friedens im Nahen Osten direkt betroffen ist.

Die Bestimmung der Grenzen der Mittelmeerpartnerschaft: das Thema Libyen

In unserer sich rasch wandelnden Welt mag es naheliegend erscheinen, dass die OSZE ihre Beziehungen mit Nachbarregionen vertieft und auch neue Ersuchen, als Kooperationspartner aufgenommen zu werden, prüft. Jedoch wies das IPI 2011 zu Recht darauf hin, dass es „auch an Klarheit über die geographische Ausdehnung des Dialogs mangelt – wer ist dabei und wer nicht – und wieso?“⁵³ Obwohl die OSZE-Teilnehmerstaaten sich im Jahr 2000 auf Kriterien für die Prüfung von Anträgen auf eine zukünftige Partnerschaft geeinigt hatten,⁵⁴ sind die einzigen wirklichen Grenzen dieser Strategie die Konsensfindung und das politische Timing.

In den letzten Jahren haben die Mittelmeerpartner die Teilnehmerstaaten wiederholt dazu aufgefordert in Erwägung zu ziehen, anderen Ländern im Mittelmeerraum ebenfalls eine Partnerschaft anzubieten, wie etwa Syrien, Libyen, dem Libanon und der Palästinensischen Autonomiebehörde (PA). Letztere hat bereits zweimal – 2004 und erneut 2008 – den Status als Partner beantragt.⁵⁵

53 The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, a.a.O. (Anm. 13), S. 4.

54 Angesichts des wachsenden Interesses an einer Partnerschaft mit der OSZE beauftragten die Teilnehmerstaaten eine informelle offene Arbeitsgruppe im Jahr 2000 mit der Erarbeitung von Empfehlungen für die Prüfung zukünftiger Bewerbungen um eine Partnerschaft. Das daraus hervorgegangene Dokument, der sogenannte Ladsous-Bericht, PC.DEL.344/01/Rev.3 vom 28. Juni 2001, betonte die Idee der „Affinität“, die jede Entscheidung zu diesem Thema leiten sollte. Der Bericht empfahl einen offenen und flexiblen Ansatz, anstatt strenge Kriterien für eine Partnerschaft festzulegen. Neue Bewerbungen sollten jeweils von Fall zu Fall behandelt werden.

55 Siehe Permanent Mission of Spain to the OSCE, Food for Thought Paper on the Mediterranean OSCE Partnership. The Palestinian National Authority as OSCE's Mediterranean Partner for Co-operation, PC.DEL/400/08, 26. Mai 2008, und CIO.GAL/193/08, 19. De-

2011 schlug Österreich mit Unterstützung anderer Teilnehmerstaaten vor, Libyen dazu einzuladen, der Partnerschaft beizutreten. Begründet wurde der Vorschlag damit, dass das Know-how der OSZE in Sachen Grenzmanagement und Institutionenaufbau für das Land in seiner gegenwärtigen Lage äußerst nützlich wäre.⁵⁶ Am 13. Juni 2013 bewarb sich Libyen auch tatsächlich darum, OSZE-Kooperationspartner zu werden.

Die Argumente, weshalb Libyen der Status einer Partnerschaft verliehen werden sollte, liegen auf der Hand. Die Idee der Partnerschaft beruht auf einem fortwährenden Prozess der Akzeptanz des gemeinsamen *Acquis* der OSZE. Zweifellos ist es für Libyen besser, sich diesen *Acquis* schrittweise anzueignen, als dies nicht zu tun. Die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten würden also eine deutliche politische Botschaft zur Unterstützung der Stabilität in Libyen aussenden. Gegenwärtig herrscht in dem Land Anarchie. Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der OSZE um eine regionale Abmachung im Sinne von Kapitel VIII der VN-Charta mit dem Mandat, Beziehungen mit den angrenzenden Regionen aufzunehmen, um damit die Sicherheit im OSZE-Gebiet selbst zu fördern. Um mit einer angrenzenden Region wie dem Mittelmeerraum möglichst effektiv zu interagieren, muss die OSZE sich mit der Region als Ganzer befassen. Somit ist es unerlässlich, Libyen einzubinden.

Doch auch in dieser Frage konnte auf dem Ministerratstreffen in Kiew im Dezember 2013 kein Konsens erzielt werden. Eine Erweiterung des Raumes, in dem die OSZE Kooperationsbeziehungen unterhält, muss auch die Argumente derjenigen berücksichtigen, die gegen ein „*Out-of-area*“-Engagement sind – vor allem vor dem Hintergrund der Diskussion über das Engagement der OSZE für Afghanistan, das seit 2003 OSZE-Kooperationspartner in Asien ist. Auch wenn die geographische Ausweitung der Partnerschaft die Partnerstaaten stärken und ihre Agenda durchaus beleben würde, könnte die Lage in Libyen – die momentan außer Kontrolle ist – den ganzen Prozess auch gefährden. Die Nichteinbindung Libyens könnte für die OSZE allerdings problematisch bleiben, da es wenig Sinn hätte, sich ohne Libyens Beteiligung mit den Problemfeldern Kleinwaffen und Migration im Mittelmeerraum zu befassen.

zember 2008. Im November 2004 schickte die palästinensische Zentrale Wahlkommission, die die palästinensischen Wahlen unabhängig und neutral leitet, ein Schreiben an den bulgarischen Amtierenden Vorsitzenden der OSZE, mit dem sie die OSZE formal zur Beobachtung der palästinensischen Wahlen einlud. Kurz darauf im selben Jahr ließ die PA dem Amtierenden Vorsitzenden durch ihr Außenministerium ebenfalls ein Schreiben zukommen, das eine dringende Einladung enthielt, die Präsidentschaftswahlen zu beobachten. Zudem wurde die OSZE darin gebeten, der PA den Status eines Kooperationspartners im Mittelmeerraum zu gewähren; vgl. Permanent Mission of Spain to the OSCE, *Food for Thought Paper*, a.a.O. (Anm. 55), S. 3. Auch wenn es bis heute keinen Konsens in dieser Frage innerhalb der OSZE gibt und trotz bester Bemühungen mehrerer aufeinander folgender Vorsitze um einen solchen, nimmt die PA bisweilen auf Einladung des Gastgeberlandes *ad hoc* an OSZE-Veranstaltungen teil, so z.B. an der Mittelmeerkonferenz der OSZE 2008 in Amman auf Einladung des Haschemitischen Königreichs Jordanien.

56 Siehe das von Österreich zirkulierte Schreiben vom 13. September 2011, PC.DEL/858/11.

Interessierte potenzielle Partnerländer im Mittelmeerraum und andere regionale Akteure zu regelmäßigen „*Outreach*-Treffen“ einzuladen, könnte ein Mittelweg sein. Diese könnten in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu den Treffen der Mittelmeer-Kontaktgruppe stattfinden und auch als Vorbereitung auf den letztendlichen Status als Partner dienen.

Eine strategischere Partnerschaft. Der Mittelmeerraum und der Helsinki+40-Prozess

Der 40. Jahrestag der Unterzeichnung der Schlussakte von Helsinki wird auch das 40. Jubiläum der Anerkennung der Mittelmeerdimension und ihrer Relevanz für Sicherheit und Stabilität in Europa sein: Schon zu Beginn des Helsinki-Prozesses bereiteten mehrere Staaten aus allen Teilen des Mittelmeerraumes⁵⁷ einer besonderen Beziehung zwischen den nichteuropäischen Mittelmeerstaaten und der OSZE den Weg. Der Grundgedanke dabei war die Verknüpfung von europäischer Sicherheit und der Sicherheit in der Mittelmeerregion.

Die Kooperationspartner im Mittelmeerraum haben zu allen wesentlichen Entwicklungsstufen der OSZE einen Beitrag geleistet. So waren sie z.B. gebeten worden, im Vorbereitungsausschuss für das KSZE-Gipfeltreffen in Paris 1990 eigene Beiträge einzubringen.⁵⁸ Die Schweiz informierte als damaliger Vorsitz der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern auf dem Lissabonner Gipfel im Jahr 1996 über Beiträge zum sogenannten „Sicherheitsmodell“ und 1999 wurden die Kooperationspartner dazu eingeladen, an einem Treffen des wichtigsten Verhandlungsgremiums zum Sicherheitsmodell teilzunehmen, dem Sicherheitsmodellausschuss.⁵⁹ 2005 verfolgten die sechs Mittelmeerpartner sehr genau die Arbeit des Weisenrats zur Stärkung der Wirksamkeit der OSZE,⁶⁰ und im September desselben Jahres brachten sie bei der Schlussitzung der Konsultationen auf hoher Ebene über eine Reform der OSZE eine Reihe von gemeinsamen Vorschlägen ein, die von Algerien im Namen der Gruppe vorgestellt wurden.⁶¹

Zu Beginn des Kofu-Prozesses 2009 wurde beschlossen, dass die Partner „nach enger Absprache mit den Teilnehmerstaaten“ und „auf Ad-hoc-Basis“

57 Malta, ein europäisches Land im Herzen des Mittelmeerraumes, ist seit Langem ein Vorkämpfer der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft; 1979 war Malta Gastgeber des allerersten KSZE-Treffens zu Fragen im Zusammenhang mit dem Mittelmeerraum (und später noch einmal 1993).

58 Mervat Tallawy, Botschafter der Arabischen Republik Ägypten in der Republik Österreich, gab am 24. September 1990 eine Erklärung vor dem Vorbereitungsausschuss ab.

59 Vgl. Abela/Wohlfeld, a.a.O. (Anm. 48), S. 499.

60 Siehe Considerations of the delegations of the Mediterranean Partners for Co-operation for the attention of the members of the Panel of Eminent Persons on Strengthening the Effectiveness of the OSCE, established by MC.DEC/16/04 of 7 December 2004, PC.DEL/379/05, 13. Mai 2005.

61 Strengthening the Mediterranean dimension of the OSCE, vorgelegt von der algerischen Botschafterin Taous Feroukhi, PC.DEL/873/05, 14. September 2005.

dazu eingeladen werden, einen Beitrag zu den Diskussionen zu leisten.⁶² Während des gesamten Jahres 2009 tat Griechenland – der damalige OSZE-Vorsitz – sein Bestes, um die Kooperationspartner über die Entwicklungen in dem Prozess mittels einer Reihe von informellen Informationsveranstaltungen auf dem Laufenden zu halten. Mit Marokko hat mindestens ein Mittelmeerpartner mit zwei *Food-for-thought-Papers* zur Zukunft und Wirksamkeit der OSZE-Partnerschaft mit dem Mittelmeerraum zum Korfu-Prozess beigetragen.⁶³

Nun da sich die OSZE dem 40. Jubiläum der KSZE-Schlussakte von Helsinki im Jahr 2015 nähert, sollte auch die Frage diskutiert werden, wie die Beziehungen zwischen der Organisation und den Partnern in Zukunft gestaltet werden sollen – eine Frage, die sich die OSZE im Laufe ihrer Geschichte schon immer gestellt hat. Bei der OSZE-Mittelmeerkonferenz 2013 in Monaco empfahlen die Vertreter der Parlamentarischen Versammlung der OSZE die Einbeziehung einer starken Mittelmeerdimension in den Helsinki+40-Prozess.⁶⁴ Die Partner gehen davon aus, aktiv zu dem Prozess beizutragen und damit an einer umfassenden Diskussion teilzunehmen, die darauf abzielt, die OSZE zu stärken und auf eine neue Grundlage zu stellen.

Auch wenn die Mittelmeerpartner keine homogene regionale Gruppe bilden, könnte der Helsinki+40-Prozess es ihnen ermöglichen, gemeinsame Ansätze zu präsentieren. Er könnte ihnen insbesondere Gelegenheit geben, „das strategische Konzept des Mittelmeerraumes gänzlich in die grundlegenden Ziele der OSZE [zu integrieren]“,⁶⁵ da bisweilen auf das Fehlen einer klaren Vision vom Wesen und von den Zielen des OSZE-Mittelmeerdialogs hingewiesen wird.⁶⁶

Der mongolische Botschafter bei der OSZE wurde zum Koordinator für die „Erhöhung der Interaktion mit den Kooperationspartnern sowie mit internationalen und regionalen Organisationen, die in ähnlichen Bereichen tätig sind“, einen der acht Bereiche des Helsinki+40-„Fahrplans“, ernannt. Im März 2014 organisierte er gemeinsam mit dem IPI einen informellen Workshop für Delegationsleiter aus allen Kooperationspartnerländern. Bei diesem Treffen wurde die Möglichkeit strategischer Partnerschaften diskutiert.

Es ist allerdings noch zu früh, um beurteilen zu können, wie die Mittelmeerpartnerschaft in die Agenda des hochrangig besetzten Weisenrats zur europäischen Sicherheit als gemeinsames Projekt eingefügt werden könnte, der

62 Beschluss Nr. 1/09, Förderung des Korfu-Prozesses, MC.DEC/1/09 vom 2. Dezember 2009, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Siebzehntes Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2009, Athen, 2. Dezember 2009, S. 15-16, hier: S. 16, Punkt 4.

63 Vgl. The Future of the OSCE Mediterranean Partnership. The Moroccan Vision, a.a.O. (Anm. 20), und Food-for-thought Paper on the effectiveness of the OSCE Mediterranean Partnership, a.a.O. (Anm. 38).

64 Vgl. Perception Paper by the Swiss Chair of the Mediterranean Contact Group 2013, PC.DEL/976/13, 21 November 2013, S. 2-3.

65 Botschafter Mohamed Daouas, a.a.O. (Anm. 35), S. 17.

66 The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings, a.a.O. (Anm. 13), S. 4.

von der Schweiz auf dem Ministerratstreffen in Basel in enger Zusammenarbeit mit den zukünftigen serbischen und deutschen Vorsitzen ins Leben gerufen wurde und von Botschafter Wolfgang Ischinger aus Deutschland geleitet wird.⁶⁷

Die OSZE als Inspirationsquelle für den Mittelmeerraum: Wunschdenken oder realistische Chance?

Die jüngsten Veränderungen und Ereignisse in der arabischen Welt könnten der Partnerschaft zwischen der OSZE und den Ländern des Mittelmeerraums neuen Schwung verleihen. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, ob der KSZE-/Helsinki-Prozess als Modell oder Inspirationsquelle für die Förderung von Sicherheit, Demokratie und Entwicklung in Nordafrika und dem Nahen Osten dienen könnte.

Der KSZE-/Helsinki-Prozess wurde schon häufig als Vorbild genannt. Bereits 1990 schlugen Italien und Spanien vor, ein Treffen einzuberufen, das von ihren Erfahrungen aus dem KSZE-Prozess inspiriert wäre.⁶⁸ Über zwanzig Jahre später wurde dieser Vorschlag 2012 auf der internationalen Konferenz zum Thema „Die OSZE und ein neuer Rahmen für regionale Zusammenarbeit im Mittelmeerraum“ wiederholt.⁶⁹

67 Wie bereits erwähnt, leisteten die Mittelmeerpartner auch Beiträge zu dem früheren, 2005 berufenen Weisenrat (s.o., S. 376, sowie Anm. 60), der diesem Aspekt jedoch nur wenig Aufmerksamkeit widmete; siehe *Common Purpose – Towards a More Effective OSCE, Final Report and Recommendations of the Panel of Eminent Persons On Strengthening the Effectiveness of the OSCE*, 27. Juni 2005, nachgedruckt in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 2005, Baden-Baden 2006*, S. 395-415, Absätze 9-11.

68 „Während des Treffens wurde vorgeschlagen, dass, sofern es die Umstände erlauben, außerhalb der KSZE ein Treffen stattfinden könnte, auf dem, inspiriert von den Erfahrungen aus dem KSZE-Prozess, eine Reihe von allgemein akzeptierten Regeln und Prinzipien in den Bereichen Stabilität, Zusammenarbeit und menschliche Dimension im Mittelmeerraum diskutiert werden könnten.“ *Report of the Meeting on the Mediterranean of the Conference on Security and Co-operation in Europe*, S. 3, unter: <http://www.osce.org/ec/16200>. Das Treffen fand vom 24. September bis zum 19. Oktober 1990 in Palma de Mallorca statt.

69 Vgl. IPALMO, *International Conference, The OSCE and a New Context for Regional Cooperation in the Mediterranean*, Italian Ministry of Foreign Affairs, Final Document, Rom, 28. Mai 2012, S. 6. Vgl. ebenso *The OSCE-Mediterranean Partnership and the Arab Uprisings*, a.a.O. (Anm. 13), S. 7. Im Jahr 2008 schlug Michael McFaul, Professor der Politikwissenschaft und Hoover Fellow an der Universität Stanford, vor, im Nahen Osten einen Helsinki-ähnlichen Prozess in Gang zu setzen oder eine OSZE-ähnliche Organisation zu gründen; siehe Michael McFaul, *A Helsinki Process for the Middle East*, in: *Democracy* 8/2008, unter: <http://www.democracyjournal.org/8/6590.php>. Obwohl McFaul anerkennt, dass „der Konflikt zwischen Israelis und Palästinensern – so wie es bei der ‚deutschen Frage‘ in Europa der Fall war – nicht in einem multilateralen Umfeld gelöst werden wird“, betont er, dass „der Nahe Osten zur Förderung von Sicherheit, Entwicklung und Demokratie dringend seinen eigenen Helsinki-Prozess, einschließlich einer dauerhaften multilateralen Sicherheitsorganisation, benötigt“. Siehe auch den Bericht über den internationalen Workshop zum Thema „Erfahrungen der OSZE bei der Förderung von Demokratie und kooperativer Sicherheit – eine Anregung für die Mittelmeerpartner und darüber hinaus?“, der vom 3. bis 5. März 2005 in Istanbul stattfand, PC.DEL/ 276/05, 8. April 2005.

Theoretisch ist der Sicherheitsansatz der OSZE ein ideales Modell für den Aufbau von Sicherheit und die Unterstützung bei der Demokratisierung. Die komparativen Vorteile und das Know-how der Organisation könnten als Grundlage für den Aufbau ähnlicher Strukturen und Mechanismen im Mittelmeerraum dienen. Angesichts der regionalen Auswirkungen der in einigen Mittelmeerpartnerländern eingetretenen Veränderungen könnte es sich für die Unterstützung regionaler Zusammenarbeit und Stabilität als hilfreich erweisen, die Erfahrungen der OSZE im Bereich vertrauens- und sicherheitsbildender Maßnahmen (VSBM) weiterzugeben, die zu den großen Erfolgen der OSZE gehören.⁷⁰ Die OSZE, bei der es sich ursprünglich um einen Prozess handelte, der die Spannungen zwischen Ost und West abbauen sollte, könnte ebenso theoretisch dazu beitragen, im Mittelmeerraum als Ganzes und insbesondere im Nahen Osten eine positivere Atmosphäre zu schaffen, indem sie ihre Erfahrungen bei der Überwindung der Spaltungen der Vergangenheit weitergibt. Durch die Unterstützung und Förderung grenzübergreifender Projekte könnte die OSZE langfristig dazu beitragen, ein Klima des Vertrauens und der Sicherheit zu schaffen, so dass sich die beteiligten Parteien auf Sachfragen konzentrieren könnten.

Sind diese Vorstellungen 2015 noch realistisch und können sie noch aufrechterhalten werden nach einem Jahr, das von der Tragödie im Gazastreifen überschattet war?

Die Situation im Mittelmeergebiet unterscheidet sich grundlegend von der im postsowjetischen Osteuropa. Obwohl seit dem Zusammenbruch des Sowjetreichs erst etwas mehr als 20 Jahre vergangen sind und viele osteuropäische Länder noch immer mit dem schwierigen Erbe, das ihnen die kommunistischen Regime hinterlassen haben, kämpfen, hatten die Länder des Warschauer Pakts aufgrund einer tausendjährigen gemeinsamen europäischen Geschichte bestimmte Werte mit dem Westen gemein. Das Scheitern des Friedensprozesses im Nahen Osten ist zudem nach wie vor ein großes Hindernis für eine dauerhafte Zusammenarbeit mit den Ländern der Region. „Eine KSZM [Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum, L.S.] muss der regionalen Dynamik, die sie zu befördern versucht, folgen und darf ihr nicht vorausgehen. Der ihr zugrunde liegende ‚kooperative Sicherheitsansatz‘ spiegelt nicht die konfliktträchtigeren Beziehungsmuster wider, die im Mittelmeerraum vorherrschen.“⁷¹ Vor allem die Anwendung

70 Während des Mittelmeerseminars zum Thema „Das Sicherheitsmodell für das einundzwanzigste Jahrhundert: Auswirkungen auf den Mittelmeerraum“ das vom 3. bis 5. September 1997 in Kairo stattfand, wurde vorgeschlagen, einen unverbindlichen VSBM-Mechanismus zwischen der OSZE und den Mittelmeerpartnern einzurichten, um so die militärische Transparenz und Kontakte in Bereichen wie Informationsaustausch, vorherige Ankündigung bestimmter militärischer Aktivitäten, Jahresübersichten und Organisation gemeinsamer militärischer Übungen zu verbessern. Siehe *Proposals on Enhancing the OSCE Mediterranean Dimension gathered by the CPC, SEC.GAL/57/99/Rev. 1*, 15. Juli 1999, S. 9.

71 Stephen C. Calleya, *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World: Patterns of Relations in the Mediterranean Area*, Aldershot 1997, S. 152-155, zitiert nach: Monika Wohlfeld, *Die OSZE und ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum: Bilanz der Bemü-*

von Rüstungskontrolle und VSBMs im euromediterranen Raum erscheint höchst unrealistisch. Die Tatsache, dass es keinen umfassenden, gerechten und dauerhaften Frieden gibt, hindert die beteiligten Parteien daran, die progressiven VSBMs anzuwenden, die sich im Rahmen der OSZE bewährt haben. Greifbare und substanzielle Fortschritte in den arabisch-israelischen Verhandlungen sind die Voraussetzung für die Durchführung von VSBMs. Monika Wohlfeld stellt daher zutreffend fest: „Aus heutiger Sicht ist das eher Wunschdenken als eine realistische Möglichkeit.“⁷² Eine kleine OSZE-ähnliche Organisation, die sich ausschließlich aus den Partnern im Mittelmeerraum zusammensetzt, könnte, wenn überhaupt, nur dann entstehen, wenn die Staaten in der Region zusammenarbeiten. Das bedeutet aber nicht, dass OSZE-Instrumente wie der OSZE-Verhaltenskodex zu politisch-militärischen Aspekten der Sicherheit von 1994 in der Region nicht hochgradig relevant wären.

Schlussfolgerungen

Haben die jüngsten Entwicklungen in der arabischen Welt der OSZE-Mittelmeer-Partnerschaft wirklich neuen Schwung verliehen? Die Antwort auf diese Frage hat zwei Seiten.

Einerseits könnte der erfolgreiche institutionelle Wandel in Tunesien die Bedeutung der OSZE-Partnerschaft mit dem Land verstärken. Tunesien war das erste Land in der Region, in dem das Regime durch einen Volksaufstand gestürzt wurde, und auch der erste Mittelmeerpartner, der mit der Bitte um Informationen über die Erfahrungen der OSZE bei der Unterstützung eines demokratischen Übergangs an die Organisation herantrat. Daraufhin stattete der Amtierende Vorsitzende der OSZE dem Land auf Einladung des tunesischen Außenministeriums im April 2011 einen Besuch ab.⁷³ Die Tatsache, dass Tunesien unlängst eine Verfassung verabschiedet hat, die die Grundfreiheiten, Rechtsstaatlichkeit, eine Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz garantiert, gibt Grund zur Hoffnung und setzt ein Zeichen. In Tunesien und anderen Ländern der Region kann die OSZE Demokratisierungsbemühungen anregen und unterstützen.

Andererseits muss der Arabische Frühling erst noch beweisen, dass er die „einmalige Chance auf eine bessere Zukunft für die gesamte Region eröffnet“⁷⁴ hat. Das Resultat der seit vier Jahren anhaltenden Unruhen in der arabischen Welt könnte letztlich mehr Probleme schaffen als sich positiv auf den OSZE-Raum auszuwirken: Die Anarchie in Libyen, die durch die

hungen um die Wiederbelebung eines Dialogs, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2010, Baden-Baden 2011, S. 393-411, hier: S. 403.

72 Wohlfeld, a.a.O. (Anm. 71), S. 403.

73 Der litauische Vorsitz besuchte im Juni 2011 auch Kairo.

74 Marascalchi/Pavlyuk, a.a.O. (Anm. 27), S. 481.

unkontrollierte Verbreitung von Kleinwaffen erhebliche Folgewirkungen nach sich ziehen könnte, die Flüchtlingswelle aus Syrien, die ernsthafte Folgen für die Nachbarländer Libanon, Türkei und Jordanien hat,⁷⁵ und ganz zu schweigen von der Gründung eines dschihadistischen Kalifats im Nordirak, das nicht nur die Einheit des Landes, sondern sein schieres Überleben bedroht, belegen diese Vermutung.

In diesem Kontext dürften Flexibilität und Effektivität für das Engagement der OSZE im Mittelmeerraum entscheidender sein als politische Ambitionen. Die Mittelmeerpartner haben stets mehr Substanz in ihren Beziehungen mit der Organisation gefordert.⁷⁶ „Outreach“ – d.h. die Weitergabe der Erfahrungen der OSZE in bestimmten Bereichen auf Ersuchen der Partnerstaaten – sollte den Mittelmeerdialog prägen. Dabei sollten erreichbare Ergebnisse und praktische Vorschläge für die Zusammenarbeit im Mittelpunkt stehen, wie die Schweiz und Serbien in ihrem gemeinsamen Arbeitsplan für 2014 und 2015 betonen.⁷⁷ Ein technischer Dialog „à la carte“ – eine Option, die in der Vergangenheit stets kritisiert wurde – könnte letztlich sowohl für die OSZE als auch für ihre Mittelmeerpartner eine zufriedenstellende Möglichkeit darstellen. Er könnte darüber hinaus mit einer zukünftig engeren Einbindung der Partner in die Organisation durch den Helsinki+40-Prozess einhergehen. Was Monika Wohlfeld als „Dezentralisierung“ der Mittelmeerpartnerschaft bezeichnet,⁷⁸ also die Möglichkeit für die Partner, den Dialog direkt mit den verschiedenen Organen und Einrichtungen der OSZE zu führen,⁷⁹ sollte in enger Abstimmung mit der Abteilung Externe Zusammenarbeit des OSZE-Sekretariats gefördert werden.

Die EU-Präsidentschaft Griechenlands und Italiens im Jahr 2014 bot die Gelegenheit, den euromediterranen Dialog voranzutreiben und eine verbesserte Zusammenarbeit im gesamten Mittelmeerraum zu unterstützen. In diesem Zusammenhang konnte die OSZE eine Plattform für einen fruchtbaren offenen Dialog und für Vertrauensbildung anbieten und damit die Arbeit der Europäischen Union ergänzen.

Vor allem sollten die OSZE-Teilnehmerstaaten darauf achten, dass die gegenwärtige Sicherheitslage in Osteuropa ihre Aufmerksamkeit nicht vom Mittelmeerraum ablenkt. Die Ukraine-Krise hat zwar die Relevanz der Orga-

75 Das Treffen der Mittelmeer-Kontaktgruppe am 16. Mai 2014 war den Auswirkungen der Flüchtlingswelle auf die Nachbarstaaten Syriens gewidmet.

76 „Die Beziehungen sollten sich durch Substanz auszeichnen. Die Bemühungen sollten sich auf konkrete und operative Formen der Zusammenarbeit zum Nutzen sowohl der OSZE-Teilnehmerstaaten als auch der Kooperationspartner konzentrieren.“ Considerations of the delegations of the Mediterranean Partners for Co-operation for the attention of the members of the Panel of Eminent Persons, a.a.O. (Anm. 60).

77 „Die Interaktion mit den Partnern sollte konkreter und projektorientierter gestaltet werden.“ Joint Workplan of Switzerland and Serbia, a.a.O. (Anm. 34), S. 5.

78 Wohlfeld, a.a.O. (Anm. 71), S. 396.

79 So z.B. mit dem OCEEA, der Gruppe Terrorismusbekämpfung (*Action against Terrorism Unit*, ATU), der Sonderbeauftragten und Koordinatorin für die Bekämpfung des Menschenhandels sowie mit den OSZE-Institutionen, insbesondere dem BDIMR.

nisation mitsamt ihrer Fähigkeit, entsprechend zu reagieren und notwendige Ressourcen zu mobilisieren, deutlich gemacht. Langfristig könnte sie jedoch das Interesse der OSZE-Staaten an den Herausforderungen für die Sicherheit im Mittelmeerraum schwächen oder ablenken. Schon 1993, auf dem Mittelmeerseminar der KSZE in Valletta, „wurde der Hoffnung Ausdruck verliehen, dass der Druck, der durch Probleme mit dem Übergang im KSZE-Raum entstanden ist, nicht von Fragen im Zusammenhang mit dem Mittelmeerraum ablenkt“.⁸⁰ Zwanzig Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges und der Öffnung des Eisernen Vorhangs durchlebt die arabische Welt ihren eigenen Übergang, während der „alte Kontinent“ seine aus der Vergangenheit herrührenden Spannungen noch immer nicht vollständig beigelegt hat.

80 CSCE Mediterranean Seminar, Valletta, a.a.O. (Anm. 19), S. 3.