

Monika Wohlfeld

## Die OSZE und ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum: Bilanz der Bemühungen um die Wiederbelebung eines Dialogs\*

### *Einführung*

Seit dem letzten Versuch, den Mittelmeerdialo g der OSZE im OSZE-Jahrbuch zu bilanzieren, ist mehr als ein Jahrzehnt vergangen. Die Autorinnen des Beitrags aus dem Jahr 1999 äußerten sich seinerzeit verhalten optimistisch in ihrer Einschätzung zum Stand des Dialogs, wobei sie vor allem auf das Interesse der sechs Kooperationspartner im Mittelmeerraum am Ausbau ihrer Beziehungen zur OSZE verwiesen und eine Liste von Vorschlägen zur künftigen Zusammenarbeit vorlegten.<sup>1</sup> Seitdem hat sich in den Beziehungen zwischen den südlichen Mittelmeeranrainern und den OSZE-Teilnehmerstaaten vieles verändert. Einige Ereignisse besaßen ein gewaltiges Zerstörungspotenzial, so vor allem die Terroranschläge auf die USA vom 11. September 2001, in deren Folge man versuchte, geeignete Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung zu finden. Andere, wie z.B. die EU-Erweiterung um Malta und Zypern, der Barcelona-Prozess und die Mittelmeerunion der EU, sollten die Zusammenarbeit verbessern und die Regionen einander annähern. Wieder andere Entwicklungen – wie die von Russland angeregte Wiederaufnahme der Gespräche über die europäische Sicherheitsarchitektur im Rahmen der OSZE – können noch nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings bleibt für jede Institution oder Organisation, die sich mit menschlicher Sicherheit, Stabilität, Entwicklung und Zusammenarbeit im euro-mediterranen Raum befasst, noch genügend zu tun.

Der vorliegende Beitrag versucht, eine Bilanz der Fortschritte im Mittelmeerdialo g der OSZE seit dem Ende der 90er Jahre zu ziehen. Er wird keine ausführlichen Hintergrundinformationen zur Mittelmeerdimension der KSZE/OSZE<sup>2</sup> in der Zeit davor liefern, in erster Linie deshalb, weil diese bereits in dem Beitrag zum OSZE-Jahrbuch 1999 dargestellt wurde. Ebenso wird auf eine detaillierte Beschreibung der institutionellen Entwicklungen und der einzelnen Schritte, die im Zusammenhang mit dem Mittelmeerdialo g der OSZE

---

\* Eine frühere Fassung des vorliegenden Beitrags ist in einer Veröffentlichung der Mediterranean Academy of Diplomatic Studies erschienen: Monika Wohlfeld, *The OSCE's Mediterranean Dialogue*, in: MEDAC (Hrsg.), *Mediterranean Perspectives on International Relations: A Collection of Papers on the Occasion of MEDAC's 20th Anniversary*, Malta 2009. Der Beitrag gibt die Entwicklungen bis Anfang Dezember 2010 wieder.

1 Vgl. Elizabeth Abela/Monika Wohlfeld, *Die Mittelmeerdimension der Sicherheit*, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg (Hrsg.), *OSZE-Jahrbuch 1999*, Baden-Baden 2000, S. 489-501.

2 Der Einfachheit halber wird im Folgenden statt KSZE/OSZE nur „OSZE“ verwendet.

seit den 90er Jahren unternommen wurden, verzichtet. Der Beitrag wird sich stattdessen auf die zu beobachtenden Trends in der Kooperation der Organisation mit ihren Partnern im Mittelmeerraum konzentrieren und Überlegungen zur Zukunft dieser Partnerschaft anstellen.

### *Das Wesen des Mittelmeerdialogs der OSZE*

Auch wenn der Mittelmeerdialog der OSZE bis zum Abschnitt „Fragen der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum“ in der KSZE-Schlussakte von Helsinki von 1975 zurückverfolgt werden kann, war das Thema stets sehr umstritten. Die Funktionsweise der OSZE beruht seit jeher auf dem Konsensprinzip, und ein Konsens über Mittelmeerfragen ist manchmal nur schwer zu erreichen. Die enge Verknüpfung zwischen europäischer und mediterraner Sicherheit wurde seither in zahlreichen OSZE-Dokumenten, zuletzt in der auf dem OSZE-Gipfeltreffen im Dezember 2010 verabschiedeten Gedenkklärung von Astana, ebenso unterstrichen wie in Seminaren und auf Tagungen, die die Mittelmeerdimension der Sicherheit zum Thema hatten. Dennoch haben sich die Beziehungen nur langsam mit Inhalt gefüllt und die Mittelmeerpartner der OSZE haben noch immer nicht viel mehr als einen Beobachterstatus mit lediglich beschränktem Zugang zu den Aktivitäten der Organisation.

Die 90er Jahre waren von einer Reihe von Veränderungen in den Beziehungen der OSZE zu nichtteilnehmenden Staaten geprägt. Dazu zählte die Aufnahme des OSZE-Asien-Dialogs. 1992 wurde Japan Kooperationspartner der OSZE, es folgten Korea 1994, Thailand im Jahr 2000, Afghanistan 2003, die Mongolei 2004 und Australien 2009. Eine Erörterung des Asiadialogs der OSZE würde den Rahmen des Beitrags zwar sprengen, anzumerken ist jedoch, dass er, obwohl er später entstanden ist als sein Mittelmeerpendant, in mancher Hinsicht dynamischer ist. Einige der asiatischen Kooperationspartner sind im Rahmen der OSZE äußerst aktiv und leisten beispielsweise freiwillige Beiträge zur Finanzierung von Kernaufgaben der OSZE wie Feldoperationen auf dem Balkan oder Wahlbeobachtungsmissionen und stellen hierfür auch Personal zur Verfügung. Andere Kooperationspartner, wie z.B. Afghanistan, benötigen umfangreiche Unterstützung seitens der internationalen Gemeinschaft, was zur Folge hat, dass die OSZE-Teilnehmerstaaten eine ständige Diskussion darüber führen, wie weit die Organisation bei der Hilfe für Staaten außerhalb ihres eigenen Gebietes gehen kann und gehen darf. Auf dem OSZE-Gipfeltreffen in Astana im Dezember 2010 verwiesen die Teilnehmerstaaten ausdrücklich „auf die Notwendigkeit, unter Berücksichtigung der Möglichkeiten und nationalen Interessen der einzelnen Teilnehmerstaaten einen wirksamen Beitrag zu den gemeinsamen internationalen Bemühungen

zur Förderung eines stabilen, unabhängigen, prosperierenden und demokratischen Afghanistan zu leisten.<sup>3</sup>

Der Mittelmeer- und der Asiendialog der OSZE sind vom Charakter her unterschiedlich und auch nicht zwingend miteinander verbunden. Dennoch beziehen sich viele der jüngsten Beschlüsse zum Fortgang der Dialoge auf beide Gruppen von Partnerstaaten. Darüber hinaus haben die OSZE-Teilnehmerstaaten beschlossen, auch mit internationalen Organisationen außerhalb des OSZE-Gebiets zusammenzuarbeiten, was den beiden Dialogen eine weitere Dimension hinzufügt. Der Mittelmeerdiallog ist also nicht länger der einzige oder der wichtigste Kontakt der OSZE zu anderen Regionen.

Die zweite Veränderung ist das Bemühen darum, die Beziehungen zu den Partnerstaaten stärker zu strukturieren, ein Prozess, der bereits in den frühen 90er Jahren begann. Seit jener Zeit besteht der Dialog im Wesentlichen aus den informellen Treffen der Kontaktgruppe mit den Mittelmeerpartnern und den OSZE-Mittelmeerseminaren (seit 2008: Mittelmeerkonferenzen). Die Sitzungen der Kontaktgruppe sind informell, was bedeutet, dass angesichts der Vielzahl der Veranstaltungen und Tagungen im Rahmen der OSZE und der geringen Größe vieler nationaler OSZE-Vertretungen nicht alle Teilnehmerstaaten daran interessiert oder in der Lage sind, dort präsent zu sein. Andere wiederum beteiligen sich regelmäßig und aktiv an den Treffen, eine Reihe von Staaten, darunter die Mittelmeerpartner, auf Botschafterebene. Die Kontaktgruppe dient in erster Linie dem Informationsaustausch und der Diskussion von Fragen, die für die Mittelmeerpartner und die OSZE-Teilnehmerstaaten gleichermaßen von Interesse sind.<sup>4</sup> Die jährlich stattfindenden Mittelmeerkonferenzen der OSZE haben vielfältige Funktionen und bringen beispielsweise Diplomaten mit Wissenschaftlern und anderen Experten zusammen, um verschiedene Fragen zu erörtern. Viele Themenvorschläge für Diskussionen und Veranstaltungen kamen zuerst im Kontext der Mittelmeerseminare bzw. der Mittelmeerkonferenzen auf. Die Konferenzen ermöglichen es auch, andere internationale Organisationen, die ebenfalls Mittelmeerdialloge führen, einzubeziehen. Besonders wichtig ist auch, dass die OSZE, wenn die Mittelmeerkonferenz in einem der Partnerländer stattfindet, die Möglichkeit hat, in diesen Ländern auf ihren Mittelmeerdiallog aufmerksam zu machen.

---

3 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Gipfeltreffen, Astana 2010, Gedenkerklärung von Astana: Auf dem Weg zu einer Sicherheitsgemeinschaft, SUM.DOC/1/10/Corr.1, 3. Dezember 2010, S. 4.

4 Die Tagesordnung umfasst Unterrichtungen durch Vertreter des Amtierenden Vorsitzenden, d.h. des Außenministers des jeweiligen Vorsitzlandes der Organisation. Diese Unterrichtungen konzentrieren sich in der Regel vor allem auf OSZE-Missionen und -Feldoperationen. Im Anschluss daran wird die Tätigkeit wichtiger Institutionen der OSZE wie beispielsweise des Beauftragten für Medienfreiheit oder des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE oder auch die Arbeit eines Persönlichen Vertreters des Amtierenden Vorsitzenden durch einen OSZE-Mitarbeiter vorgestellt. Es folgen weitere Informationen über Themen von besonderem Interesse.

Eine dritte Neuerung – zudem eine, die den Charakter des Mittelmeerdialogs verändert hat – bewirkten die im Laufe der letzten Jahre von den OSZE-Teilnehmerstaaten verabschiedeten Beschlüsse, die den Partnerstaaten den Zugang zu den Beschlussfassungsorganen und Veranstaltungen sowie die Beteiligung an den Aktivitäten der OSZE ermöglichen. Sie können nunmehr als Beobachter an den OSZE-Ministerratstreffen und den jährlich stattfindenden OSZE-Veranstaltungen (der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz, dem Wirtschafts- und Umweltforum, dem Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension und dem Jährlichen Treffen zur Beurteilung der Durchführung des Wiener Dokuments) teilnehmen. Darüber hinaus hat sich die Praxis entwickelt, den Partnerstaaten im Mittelmeerraum (und in Asien) Gelegenheit zu geben, am Vorabend der jährlichen Ministerratstagungen bzw. der Gipfeltreffen mit der OSZE-Troika (bestehend aus dem gegenwärtigen, künftigen und scheidenden Amtierenden Vorsitzenden) zusammenzutreffen. Obwohl die Teilnehmerstaaten bereits 1994 beschlossen hatten, die nichtteilnehmenden Mittelmeerländer zu Sitzungen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation, in denen Mittelmeerfragen behandelt werden, einzuladen, veränderte erst der spanische OSZE-Vorsitz im Jahr 2007 die Sitzordnung dahingehend, dass die Partnerstaaten am Haupttisch Platz nehmen konnten; gleichzeitig wandelte er die Einladung zu den wöchentlichen Sitzungen des Ständigen Rates in eine dauerhafte um. Zu diesem Vorgehen ermutigte auch die auf dem Madrider Ministerrat im Jahr 2007 verabschiedete „Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE“. Diese Entwicklung ist deshalb so bedeutend, weil die Partnerstaaten sich stets beharrlich um den Zugang zu den Beratungen der Teilnehmerstaaten bemüht haben und weil sie gravierende Auswirkungen auf die Interaktion zwischen den Teilnehmer- und den Partnerstaaten hatte.

Angesichts des von den Kooperationspartnern bekundeten Interesses an der operativen Arbeit der OSZE verabschiedete der Ständige Rat 1998 den Beschluss, dass Vertreter der Mittelmeerpartner fallweise an Wahlbeobachtungs- und Wahlüberwachungseinsätzen der OSZE bzw. des OSZE-Büros für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR) teilnehmen sowie OSZE-Missionen Kurzbesuche abstatten können, um so von den Erfahrungen der OSZE zu profitieren und Einblick in den umfassenden Charakter der Arbeit vor Ort zu erhalten.<sup>5</sup> Die Partnerstaaten sind auch eingeladen, Personal für OSZE-Feldoperationen abzuordnen. Sie wurden ermutigt, die Beschlüsse dazu zu nutzen, sich aktiv zu beteiligen und die Erfahrungen der OSZE vor Ort aus erster Hand kennenzulernen. Die Reaktion darauf war allerdings eher verhalten; hier könnte noch mehr unternommen werden.

Eine vierte erwähnenswerte Veränderung könnte man als „Dezentralisierung“ des Dialogs in der ohnehin relativ dezentralisierten Organisation bezeichnen. Die Mittelmeerpartner machen zunehmend Gebrauch von den verschiedenen

---

5 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 233, PC.DEC/233, 11. Juni 1998.

Möglichkeiten, Unterstützung und Beratung durch die zahlreichen Institutionen und Büros der OSZE zu erhalten. Dazu gehören die Abteilungen des OSZE-Sekretariats wie das Büro des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE, die Gruppe Terrorismusbekämpfung, das Büro des Sonderbeauftragten und Koordinators für die Bekämpfung des Menschenhandels ebenso wie OSZE-Institutionen, hier vor allem das BDIMR und die Parlamentarische Versammlung (PV) der OSZE. Die jeweilige Institution oder das entsprechende Büro kann, sobald ein Thema von gemeinsamem Interesse identifiziert (und die Finanzierung gesichert) ist, Fachkompetenz bereitstellen oder ein Seminar oder eine Arbeitstagung dazu veranstalten.<sup>6</sup> Am Rande vieler OSZE-Tagungen finden Begleitveranstaltungen für die Partnerstaaten statt. Dieser „Dezentralisierungseffekt“ spiegelt die Bemühungen wider, Themen der OSZE-Agenda zu identifizieren, die für die Partnerstaaten von Interesse sind, und ihnen dann entsprechende Informationen und Fachkompetenz zur Verfügung zu stellen. Erwähnenswert ist außerdem, dass eine Reihe von Handbüchern und Leitfäden zu spezifischen Aspekten von OSZE-Verpflichtungen ins Arabische übersetzt (und an die jeweilige Region angepasst) wurden, nachdem die Mittelmeerpartner daran Interesse bekundet hatten und die notwendigen Mittel bereitgestellt worden waren.<sup>7</sup>

Die fünfte Veränderung ist die beachtliche Weiterentwicklung der parlamentarischen Dimension des Dialogs. Hatte sich die PV schon in der Vergangenheit nicht gescheut, über die Situation in der Region, einschließlich des Nahen Ostens, zu diskutieren, so haben die Ernennung eines Sonderbeauftragten der PV für den Mittelmeerraum, die deren Kontakte zu den Staaten im Mittelmeerraum und im Nahen Osten deutlich sichtbarer gemacht hat, und die neue Praxis, Sondersitzungen über den Mittelmeerraum abzuhalten, den Charakter des Dialogs verändert. Sonderbeauftragter für den Mittelmeerraum ist derzeit der Ko-Vorsitzende der US-Helsinki-Kommission Alcee Hastings (demokratischer Abgeordneter aus Florida). Seit 2002 veranstaltet die PV im Rahmen ihrer Herbsttagung ein jährliches Mittelmeerforum sowie Mittelmeerkonferenzen während ihrer Jahrestagungen. Auf diesen Konferenzen lädt die PV parlamentarische Delegationen ihrer Mittelmeerpartner dazu ein, über bestimmte Themen wie z.B. Minderheitenschutz und Nichtdiskriminierung, Terrorismus und Fundamentalismus, Demokratie und Menschenrechte oder

---

6 Hierzu gehörten z.B. ein OSZE-Workshop zur Sicherheit von Reisedokumenten im Mittelmeerraum, der von der Gruppe Terrorismusbekämpfung organisiert wurde und 2007 in Madrid stattfand, ein vom OSZE-Beauftragten für Medienfreiheit 2009 in Wien veranstaltetes OSZE-Seminar zur Selbstregulierung der Medien, eine Arbeitstagung zur Sicherheit von Lieferketten, die 2009 in Malta von der Gruppe Terrorismusbekämpfung ausgerichtet wurde, sowie ein Seminar anlässlich der Herausgabe der Mittelmeerausgabe des Handbuchs zur Einführung einer effektiven Arbeitsmigrationspolitik in Rabat im Jahr 2007, das vom Koordinator für OSZE-Wirtschafts- und Umweltaktivitäten veranstaltet wurde.

7 Vgl. z.B. Organization for Security and Co-operation in Europe/International Organization for Migration/International Labour Office, Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean Edition, Wien/Genf 2007, unter: [http://www.osce.org/publications/eea/2007/12/28725\\_1003\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/eea/2007/12/28725_1003_en.pdf).

die Lage im Nahen Osten zu diskutieren. Der Stand des Mittelmeerdialogs der OSZE wird ebenfalls erörtert. Die PV lädt Parlamentarier aus den Partnerstaaten ebenso dazu ein, sich an ihren Wahlbeobachtungsmissionen zu beteiligen. So haben bereits mehrfach Abgeordnete aus Partnerländern an Wahlbeobachtungen in OSZE-Staaten teilgenommen, im Gegenzug entsandte die PV auf (erstmalige) Einladung der algerischen Regierung eine kleine Delegation zur Beobachtung der Präsidentschaftswahlen nach Algerien.

Die sechste Veränderung besteht in dem Versuch, die Zivilgesellschaften in bestimmte Themen des Mittelmeerdialogs einzubeziehen. Es gab inzwischen einige Bemühungen, auf NGOs aus Mittelmeerpartnerländern zuzugehen, in jüngerer Zeit z.B. 2008 im Zuge einer Begleitveranstaltung am Rande der Mittelmeerkonferenz der OSZE, die – bereits zum zweiten Mal – in Jordanien stattfand und vom BDIMR ausgerichtet wurde.<sup>8</sup> Die erste Veranstaltung für NGOs fand 2007 in Israel statt. Das BDIMR stellte seinerzeit fest, dass zivilgesellschaftliche Akteure in der Region sehr daran interessiert seien, Veranstaltungsforen zu finden, in denen sie sich untereinander und mit Gleichgesinnten aus der OSZE-Region austauschen können. Veranstaltungen dieser Art sind jedoch nicht zu einer ständigen Einrichtung geworden und die Erfahrung mit den Workshops war nicht ausschließlich positiv. An der Veranstaltung in Israel nahmen beispielsweise NGOs aus nur einem anderen Mittelmeerpartnerland teil.<sup>9</sup>

Hinsichtlich der Finanzierung des Dialogs hat es ebenfalls einige Bewegung gegeben. Die Teilnehmerstaaten einigten sich nach schwierigen Beratungen im November 2007 auf die Einrichtung eines freiwilligen Partnerschaftsfonds.<sup>10</sup> Der Anteil am jährlichen Haushalt der OSZE (der mit rund 150 Millionen Euro im Vergleich zum Etat anderer Organisationen an sich schon klein ist), der für den Mittelmeerdialog aufgewendet wird, ist minimal. Der Haushalt sieht eine Vollzeitstelle im Sekretariat in der Abteilung Externe Zusammenarbeit zur Unterstützung sowohl des Mittelmeer- als auch des Asiendialogs vor sowie weitere sehr begrenzte Mittel für die Durchführung der jährlichen Mittelmeerkonferenz. Alle darüber hinausgehenden Aktivitäten werden durch freiwillige Beiträge finanziert. Die Mittelmeerpartner zahlen nicht in den jährlichen Haushalt ein, können aber freiwillige Beiträge oder Sachleistungen (vor allem in Form der Organisation von Veranstaltungen) leisten. Ihre freiwilligen Beiträge waren, sofern es überhaupt welche gab, unbedeutend. Wie sich der neue Fonds auswirken wird, ist schwer abzuschätzen. Er wurde zur Unterstützung einer ganzen Reihe praktischer Arbeiten ein-

---

8 Vgl. OSCE, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, OSCE 2008 Mediterranean Conference, The OSCE approach to regional security – a model for the Mediterranean, Amman, Jordanien, 27. und 28. Oktober 2008.

9 Siehe Internet Centre Anti Racism Europe (I CARE), I CARE – Special Report – Mediterranean Seminar, 17.-19. Dezember 2007, Tel Aviv, Israel, unter: <http://www.icare.to/telaviv-english/telaviv2007-index.html>.

10 Vgl. Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Ständiger Rat, Beschluss Nr. 812, Einrichtung eines Partnerschaftsfonds, PC.DEC/812, 30. November 2007.

gesetzt, bei denen es sich in erster Linie um Workshops zu enger gefassten spezifischen Themen handelte. Eine Tatsache dämpft allerdings das insgesamt positive Fazit: Es sind wieder einmal die „üblichen Verdächtigen“, die den Großteil dieser Mittel bereitstellen, z.B. die Länder, die den Vorsitz der Kontaktgruppe innehaben; die Mittelmeerpartner hingegen können sich nur zögerlich dazu durchringen, in dieser Hinsicht eine aktive Rolle zu übernehmen.

### *Die geographische Reichweite des Dialogs*

Die bereits in der Helsinki-Schlussakte von 1975 festgehaltene Erkenntnis, dass die Sicherheit Europas eng mit der Sicherheit im Mittelmeerraum verbunden ist, hat die Teilnehmerstaaten (und die Mittelmeerpartner) weder dazu bewogen, die KSZE oder die OSZE um die südlichen Mittelmeerranrainerstaaten zu erweitern, noch hat sie Bemühungen nach sich gezogen, alle Staaten der Region in den Dialog einzubinden. Algerien, Ägypten, Israel, Marokko und Tunesien waren von Anfang an dabei, lediglich Jordanien ist 1998 hinzugekommen. Den Vorschlag, Jordanien aufzunehmen, hatte der damalige israelische Außenminister Shimon Peres 1994 gemacht. Damals sprach er auch davon, die Palästinenser einzubeziehen. 1998 bekundete Jordanien dann selbst sein Interesse daran, Mittelmeerpartner zu werden und die OSZE-Teilnehmerstaaten stimmten dem einvernehmlich zu. Obwohl sie nicht in die Entscheidungsfindung einbezogen sind, wurden die Partnerstaaten ebenfalls in dieser Frage konsultiert (informell – wie es in solchen Fällen üblich ist). Einige Jahre später ersuchte auch die palästinensische Autonomiebehörde schriftlich um den Partnerstatus. Im Zuge informeller Beratungen konnte jedoch unter den Teilnehmerstaaten kein Konsens erzielt werden und auch einige der Partnerstaaten meldeten Zweifel an. Daher kam der Prozess zum Erliegen, noch ehe der Antrag offiziell eingereicht worden war. Erst vor Kurzem hat die palästinensische Autonomiebehörde ihre Bewerbung erneut dem Vorsitz der Organisation übermittelt. Obwohl die Angelegenheit offiziell noch in der Schwebe ist, haben die Diskussionen auf der Mittelmeerkonferenz in Malta 2010 gezeigt, dass ein Konsens derzeit nur schwer, wenn überhaupt zu erreichen ist.<sup>11</sup> Während einige Partner- und Teilnehmerstaaten den Antrag vehement unterstützen, argumentieren andere, dass Palästina kein richtiger Staat sei oder dass die OSZE nicht das geeignete Forum sei, um Fragen im Zusammenhang mit dem Nahostkonflikt zu behandeln.

Wie groß der Einfluss ist, den die festgefahrene politische Lage im Nahen Osten auf den Mittelmeerdiallog ausübt, wird deutlich, wenn man sich an-

---

11 Vgl. Organization for Security and Co-operation in Europe, Office of the Secretary General, Section for External Co-operation, 2010 OSCE Mediterranean Conference: „The Dialogue on the Future of European Security – A Mediterranean Perspective“, Malta, 14-15 October 2010, Consolidated Summary, SEC.GAL/195/10, 25. November 2010.

sieht, welche der Partnerstaaten im OSZE-Kontext besonders aktiv sind. Im Allgemeinen ist Israel zusammen mit Ägypten und Jordanien, zwei Staaten die diplomatische Beziehungen zu Israel unterhalten, am aktivsten. Diese Partnerstaaten beteiligen sich rege an den Diskussionen, machen Vorschläge, treten als Gastgeber von OSZE-Veranstaltungen auf und nutzen die Vorteile, die eine Zusammenarbeit mit der OSZE bietet. Die anderen Staaten haben bislang Beiträge unterschiedlicher Qualität geleistet, wobei Marokko und Algerien hier die engagiertesten waren. Weder Algerien noch Tunesien haben jemals eine der jährlichen OSZE-Mittelmeerkonferenzen ausgerichtet. Wenn Veranstaltungen in Israel stattfanden, haben einige der Mittelmeerpartner gar nicht oder lediglich mit Vertretern auf der Arbeitsebene teilgenommen. Auch treten die Mittelmeerpartner – abgesehen von sehr spezifischen und seltenen Gelegenheiten – nicht als Gruppe auf und legen auch keine gemeinsamen Vorschläge vor. Der Mittelmeerdiallog spiegelt deutlich die Art der Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten wider.

In dieser Situation haben sich sowohl die OSZE als auch die Partnerstaaten stets sorgfältig darum bemüht, Diskussionsthemen zu finden, die für alle Partner interessant sind (mehr dazu unten). Darüber hinaus hat man Überlegungen angestellt, wie gewährleistet werden kann, dass der Dialog nicht zu einer Einbahnstraße wird und dass die Mittelmeerpartner nicht nur als Nutznießer, sondern auch als Mitwirkende im OSZE-Kontext angesehen werden. Der Versuch sicherzustellen, dass die jährlichen Mittelmeerkonferenzen in einem der Partner- und nicht in einem der Teilnehmerstaaten stattfinden, muss in diesem Licht betrachtet werden, da das Gastgeberland bei der Vorbereitung und teilweise auch der Finanzierung der Veranstaltung stets eine aktive Rolle spielt und auch an der Entscheidung über die Teilnahme beteiligt ist. Es wurde auch versucht, einen Ko-Vorsitz bei den Konferenzen einzuführen, was sich aber nicht durchsetzen konnte. Außerdem wurden Expertenveranstaltungen zu von den Partnerstaaten vorgeschlagenen Themen organisiert und die Agenda der Kontaktgruppe entsprechend strukturiert.

Insgesamt fallen die Bemühungen, den Dialog als ein Geben und Nehmen darzustellen, jedoch nicht besonders glaubwürdig aus. Den Vorsitz in der Kontaktgruppe wurde bislang immer von einem Teilnehmerstaat ausgeübt. Wie erwähnt haben die Partnerstaaten es nur selten geschafft, mit einer Stimme zu sprechen, selbst in Fragen, die für sie wichtig sind. Das ist zwar nicht überraschend, schwächt aber ihre Position. Und diejenigen in der OSZE, die versuchen dem Dialog Bedeutung zu verleihen, hatten es zeitweise sehr schwer, beide Seiten dazu zu bewegen, praktikable Vorschläge zu machen und Ideen umzusetzen, die – z.T. schon seit geraumer Zeit – auf der Tagesordnung standen.



### *Dimensionen und Themen des Dialogs*

In gewisser Weise ist das OSZE-Verständnis von Sicherheit wegweisend. Selbst zur Zeit des Kalten Krieges war es umfassend und Sicherheit wurde als mehrdimensional betrachtet. Diese „Dimensionen“ sind die politisch-militärische Dimension, in deren Mittelpunkt vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen, Fragen der Rüstungskontrolle und der Konfliktbewältigung stehen, die menschliche Dimension, deren Schwerpunkt auf Menschenrechten, Demokratisierung und Wahlen liegt, und die Wirtschafts- und Umweltdimension, die sich mit Fragen wie Wassermanagement, Desertifikation, Klimawandel, Energiesicherheit, Geldwäsche und Korruption befasst. Die OSZE-Teilnehmerstaaten waren stets bestrebt, alle drei Dimensionen von Sicherheit auch in den Mittelmeerdialog einzubeziehen. Einige vertreten sogar die Auffassung, dass die Partnerstaaten gerade von diesem umfassenden Sicherheitsverständnis am meisten profitieren könnten. Nicht alle der Partnerstaaten sind jedoch gleichermaßen an allen Sicherheitsaspekten interessiert, mit denen sich die OSZE beschäftigt. Die Themen der letztjährigen Mittelmeerkonferenz belegen die Bemühungen, dies angemessen zu berücksichtigen.<sup>12</sup>

Nur ein Beispiel: Zu den wichtigsten Elementen der politisch-militärischen Dimension der OSZE zählen vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen (VSBM), die dazu dienen sollen, die Transparenz in Bezug auf militärische Bestände und Bewegungen zu erhöhen. Fred Tanner analysierte die Haltung der Mittelmeerparker zu VSBM folgendermaßen: „Angesichts der vielschichtigen Bedrohungsszenarien in Verbindung mit subregionalen militärischen Rivalitäten und der fortgesetzten Militarisierung der Region erscheint die Anwendung klassischer Rüstungskontrollmaßnahmen und militärisch signifikanter VSBM in der Mittelmeerregion dringend geboten, zum gegenwärtigen Zeitpunkt aber auch äußerst unrealistisch.“<sup>13</sup> Regionale Akteure weisen darauf hin, dass „das Fehlen eines umfassenden, gerechten und dauerhaften Friedens [...] die Parteien in der Region davon abhält, die fortschrittlichen VBM anzuwenden, die sich im Rahmen der OSZE als erfolgreich erwiesen haben.“<sup>14</sup> Der einzige erwähnenswerte (kleine) Schritt in diese Richtung war die Simulation einer Inspektion nach dem Wiener Dokument 1999, die für die Partnerstaaten veranstaltet wurde.<sup>15</sup> Sie ermöglichte es den Vertretern der Partnerstaaten, Informationen aus erster Hand über die Implementierung von OSZE-Verpflichtungen der politisch-militärischen Dimension zu

---

12 Zusammenfassungen der Konferenzen finden sich auf der OSZE-Website unter: <http://www.osce.org/ec/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=322>.

13 Fred Tanner, *The Euro-Med Partnership: Prospects for Arms Limitations and Confidence Building after Malta*, in: *The International Spectator* 2/1997, S. 3-25, hier: S. 9 (dieses und alle folgenden Zitate aus fremdsprachigen Quellen sind eigene Übersetzungen).

14 Erklärung von Amre Moussa, Außenminister der Arabischen Republik Ägypten, Dezember 1997.

15 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, *Wiener Dokument 1999 der Verhandlungen über vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen*, FSC.DOC/1/99, 16. November 1999.

erhalten, und zielte darauf ab, Offenheit, Transparenz und Berechenbarkeit herzustellen. Die Initiative wurde von den Partnerstaaten positiv aufgenommen, Folgeaktivitäten blieben allerdings aus.

Versuche, Themen aus dem Bereich der Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem oder ökologischem Gebiet oder Verpflichtungen der menschlichen Dimension zu diskutieren, stießen auf ähnliche Probleme.

Vertreter der Partnerstaaten erinnern gelegentlich informell daran, dass sie sich im Gegensatz zu den Teilnehmerstaaten nicht dazu verpflichtet haben, den OSZE-*Acquis* umzusetzen. Das ließe sich in der gegenwärtigen politischen Situation allerdings auch gar nicht verwirklichen. Um die Partnerstaaten dazu zu bewegen, wenigstens einige Aspekte der OSZE-Verpflichtungen, die für sie von Interesse sind, zu berücksichtigen, haben die Teilnehmerstaaten eine Formulierung vorgeschlagen, die eine freiwillige Implementierung in Aussicht nimmt – zumal es tatsächlich einige Themen im Rahmen der OSZE gibt, die für die Partnerstaaten von Bedeutung sind. Dazu gehören Toleranz und Nichtdiskriminierung, Migration und Menschenrechte von Migranten, auch in den Aufnahmeländern, Wassermanagement, Desertifikation, Terrorismusbekämpfung und weitere vergleichbare Themen. Die Partnerstaaten verfolgen die Diskussionen und Aktivitäten in diesen Bereichen genau und schlagen hin und wieder vor, Workshops zu veranstalten, um mehr darüber zu erfahren. Es wäre jedoch schwierig zu verlangen, die OSZE-Verpflichtungen in diesen Bereichen umzusetzen.

Ein weiteres Thema von besonderem Interesse ist die Konzentration der OSZE auf Terrorismusbekämpfung und Fragen im Zusammenhang mit der Finanzierung von Terrorismus sowie die damit verwandte Frage der Toleranz und des Dialogs zwischen den Kulturen. Nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 wies der Generalsekretär der OSZE wiederholt auf die Bedeutung der Organisation in diesen Bereichen hin, die sie insbesondere der Mitgliedschaft einer Reihe von muslimischen Teilnehmerstaaten und dem langjährigen Mittelmeerdialog verdanke. Auch wenn sich dieser Beitrag nicht mit den zahlreichen Anstrengungen der Organisation befasst, auf die drängenden Probleme zu reagieren, die mit der Bekämpfung von Terrorismus und Fundamentalismus und mit Toleranz und Dialog zusammenhängen, so ist es doch im Rückblick bemerkenswert, dass sich die Hauptcharakteristika des Mittelmeerdialogs nicht wesentlich verändert haben – mit anderen Worten: Die Chance ihn neu zu definieren wurde vergeben. Der Schwerpunkt hat jedoch neue Diskussionsthemen mit den Mittelmeerpartnern eröffnet und den Dialog belebt.

Ein weiteres in diesem Kontext interessantes Thema ist die Unterstützung der regionalen Kooperation durch die OSZE. Die OSZE würde gerne prinzipiell, auch im Rahmen der Kontaktgruppe, zur Kooperation zwischen den Partnerstaaten ermutigen. Dies würde logischerweise eine Beschränkung auf Themen bedeuten, auf die sich alle Partnerstaaten verständigen oder zu denen sie sogar Vorschläge unterbreiten könnten. Dies ist zwar in einem gewissen Um-

fang möglich, es hat sich jedoch auch gezeigt, dass parallel zu den Kontakten mit den einzelnen Partnerstaaten ebenfalls Verbindungen zu Regionalorganisationen wie der Arabischen Liga und der Afrikanischen Union unterhalten werden sollten, denen nicht alle Partnerstaaten angehören.

Es sei noch angemerkt, dass dem Dialog der OSZE mit ihren Mittelmeerpartnern gegenwärtig die weitreichenden und visionären Perspektiven fehlen, die er in der Vergangenheit hatte, auch wenn diese informell und wenig erfolgreich waren. Das herausragendste Beispiel war in dieser Hinsicht der Vorschlag, eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum (KSZM) ins Leben zu rufen – ein ehrgeiziger Plan, der auf dem KSZE-Modell beruhte. Er wurde auf dem KSZE-Treffen zum Mittelmeerraum 1990 in Palma de Mallorca von der sogenannten 4+5-Gruppe vorgelegt, die sich aus vier südeuropäischen EG-Ländern (Frankreich, Italien, Spanien und Portugal) und den fünf Mitgliedstaaten der Arabischen Maghreb-Union (Algerien, Libyen, Mauretanien, Marokko und Tunesien) plus Malta als Beobachter zusammensetzte. Da kein Konsens erzielt werden konnte, wurde ein unverbindlicher offener Bericht herausgegeben, der besagte, dass im Rahmen eines Treffens außerhalb des KSZE-Prozesses eine Reihe allgemein anerkannter Regeln und Prinzipien in den Bereichen Stabilität, Zusammenarbeit und menschliche Dimension im Mittelmeerraum diskutiert werden könnten, wenn die Umstände in der Region dies zuließen. Stephen Calleya, ein Regionalexperte für den Mittelmeerraum, bewertete die Initiative wie folgt:

„Der Vorschlag einer KSZM versuchte also Konzepte zu institutionalisieren, die auf der Idee einer umfassenden internationalen Region beruhen, in der es solche Interaktionsmuster nicht gibt. Die Initiative kann daher als verfrüht bezeichnet werden [...] [Eine] KSZM muss der regionalen Dynamik, die sie zu befördern versucht, folgen und ihr nicht vorgehen. Der ihr zugrundeliegende ‚kooperative Sicherheitsansatz‘ spiegelt nicht die konfliktrichtigeren Beziehungsmuster wider, die im Mittelmeerraum vorherrschen.“<sup>16</sup>

Das Konzept wurde seither auch im Rahmen der OSZE diskutiert, so z.B. im OSZE-Mittelmeerseminar in Kairo im Jahr 1997; dort wurde festgestellt: „Die Idee, eine Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum (KSZM) einzuberufen, sollte nicht endgültig ad acta gelegt werden: Eine KSZM könnte andere Initiativen wie den Barcelona-Prozess und das Mittelmeerforum koordinieren.“<sup>17</sup> Aus heutiger Sicht ist das eher Wunschenken als eine realistische Möglichkeit. Die Anhörung der US-Helsinki-

---

16 Stephen C. Calleya, *Navigating Regional Dynamics in the Post-Cold War World: Patterns of Relations in the Mediterranean Area*, Aldershot 1997, S. 152-155.

17 Organization for Security and Co-operation in Europe, The Secretariat, Department for General Affairs, *OSCE Mediterranean Seminar on the Security Model for the Twenty-First Century: Implications for the Mediterranean Basin*, Cairo, 3-5 September 1997, Consolidated Summary, S. 8.

Kommission über die Zukunft der Mittelmeerpartner der OSZE im Juli 2009 hat jedoch gezeigt, dass die KSZM noch nicht ganz vom Tisch ist. Während dieses Treffens bezog sich ein US-Senator auf eine frühere Anhörung (1993), die sich schwerpunktmäßig mit der Schaffung einer KSZM befasst hatte, und betonte, dass ein eigener Rahmen für die Region, der auf ähnlichen Ideen beruhe wie die KSZE, nützlich sein könnte; allerdings müsse er auf die speziellen Bedürfnisse der Region zugeschnitten werden.<sup>18</sup> Auch auf der Mittelmeerkonferenz 2010 wurde das Konzept von einigen Teilnehmern erwähnt.

Die Zeit ist eindeutig noch nicht reif für solche Vorschläge und die Lage im Mittelmeerraum und im Nahen Osten bietet gegenwärtig wenig Grund zur Hoffnung. Folglich hat sich der Dialog in der OSZE auf erreichbare Ziele konzentriert, auf praktische Vorschläge zur Zusammenarbeit und den Zugang der Partnerländer zu einigen Teilbereichen der Arbeit der OSZE, zumeist als Beobachter.

Andererseits zeigen die Partner im Mittelmeerraum (und auch in Asien) lebhaftes Interesse an Diskussionen in der OSZE über die europäische Sicherheitsarchitektur. Insbesondere während der Debatten Ende der 90er Jahre, die zur Europäischen Sicherheitscharta 1999 führten, und im Korfu-Prozess, der 2008 als Reaktion auf einen russischen Vorschlag, die europäischen Sicherheitsvereinbarungen zu überdenken, ins Leben gerufen wurde, brachten die Partnerstaaten ihren Wunsch, an den Diskussionen beteiligt zu werden, ziemlich deutlich zum Ausdruck. Ihr Interesse besteht nicht nur darin, über den Inhalt der Diskussionen auf dem Laufenden zu bleiben, sondern auch darin, selbst zu ihnen beitragen. Während der Korfu-Prozess noch nicht abgeschlossen ist und Aussagen über seinen möglichen Ausgang schwierig sind, muss zur Charta von 1999 angemerkt werden, dass sie wohl nur wenig zum Mittelmeerdialo g beigetragen hat. In ihr erkannten die Teilnehmerstaaten zwar die Wechselbeziehung zwischen der Sicherheit im OSZE-Gebiet und der Sicherheit der Kooperationspartner an und bekannten sich nachdrücklich zu den Beziehungen und zum Dialog mit ihnen. Darüber hinaus sind die Hinweise jedoch eher vage.<sup>19</sup> Im Anschluss an eine Debatte über Bedrohungen der Si-

---

18 Vgl. Commission on Security and Cooperation in Europe, U.S. Helsinki Commission, Hearing: The Future of the OSCE Mediterranean Partners for Cooperation, 23. Juli 2009.

19 „In Durchführung des Helsinki-Dokuments 1992 und des Budapester Dokuments 1994 und darauf aufbauend werden wir mit den Kooperationspartnern enger zusammenarbeiten, um die OSZE-Normen und -Prinzipien zu fördern. Wir begrüßen ihren Wunsch, sich für die Verwirklichung der Normen und Prinzipien der Organisation einzusetzen, darunter auch das grundlegende Prinzip der Konfliktbeilegung durch friedliche Mittel. Mit dem Fortschreiten des Dialogs werden wir die Kooperationspartner daher einladen, sich auf einer regelmäßigeren Basis stärker an der Arbeit der OSZE zu beteiligen. [...] Das Potenzial der Kontaktgruppe und der Mittelmeerseminare muss vollständig ausgelotet und ausgeschöpft werden. Ausgehend von dem Budapester Mandat wird der Ständige Rat die Empfehlungen der Kontaktgruppe und der Mittelmeerseminare prüfen. Wir werden den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum nahe legen, sich bei der Schaffung von Strukturen und Mechanismen für Frühwarnung, vorbeugende Diplomatie und Konfliktverhütung im Mittelmeerraum unser Expertenwissen zunutze zu machen.“ Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Europäische Sicherheitscharta, Istanbul, November 1999, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Uni-

cherheit und Stabilität boten die OSZE-Teilnehmerstaaten den Partnerstaaten jedoch Unterstützung bei ihren Bemühungen um die freiwillige Umsetzung von OSZE-Prinzipien und -Verpflichtungen an, und – wichtiger noch – luden sie dazu ein, häufiger als Beobachter an den Sitzungen der Entscheidungsgremien der OSZE teilzunehmen.<sup>20</sup> Diese sehr pragmatischen Prinzipien liegen seither der Arbeit im Rahmen des Mittelmeerdialogs zugrunde.

### *Bewertung des Dialogs*

Der Stand des Mittelmeerdialogs spiegelt nicht nur die politische Lage im Mittelmeerraum, sondern auch die der OSZE wider. Die OSZE entstand in erster Linie als ein lose institutionalisierter, auf dem Konsensprinzip basierender regionaler Rahmen zur Erörterung und Bearbeitung relevanter Sicherheitsfragen. „Relevant“ bedeutet dabei, dass z.B. Vorkommnisse im Nahen Osten kaum, wenn überhaupt auf offiziellen OSZE-Treffen (mit Ausnahme der Parlamentarischen Versammlung) erwähnt werden. Im Gegensatz zur NATO und zur EU, beschränkt sich die OSZE als Akteur weitgehend auf ihr – zugegebenermaßen großes – Gebiet und strebt keine stärker global ausgerichtete Rolle an. Während einige Länder wie z.B. die USA sich für die OSZE durchaus eine aktive Rolle in Ländern wie Afghanistan (als Teilnehmer des Asienialogs der OSZE) vorstellen können, war das bislang für andere wie beispielsweise die Russische Föderation nur schwer zu schlucken. Angesichts des begrenzten Etats der OSZE und der langen Liste von Sicherheitsbedrohungen innerhalb der OSZE-Region selbst könnte eine Betätigung außerhalb der OSZE-Region die Organisation überfordern. Bis heute konnte daher weder in praktischer noch in theoretischer Hinsicht Konsens hierüber erzielt werden, obwohl die Frage, ob die OSZE auch außerhalb der eigenen Region tätig werden soll, bereits seit geraumer Zeit auf der Tagesordnung steht.

Einer der Gründe hierfür, der auch großen Einfluss auf den Charakter des Mittelmeerdialogs der OSZE hat, ist interessanterweise die Tatsache, dass die EU-Mitgliedstaaten, die innerhalb der OSZE einen Block bilden und im Großen und Ganzen mit einer Stimme sprechen, vorrangig darum bemüht sind zu verhindern, dass sich die Aktivitäten der OSZE mit denen der EU, einschließlich des Barcelona-Prozesses bzw. der Mittelmeerunion, überschnei-

---

versität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2000, Baden-Baden 2000, S. 455-476, hier: S. 472.

20 „Wir werden sie ermutigen, freiwillig die Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE umzusetzen, und werden mit ihnen dabei nach Bedarf zusammenarbeiten. Als ersten Schritt in Richtung eines verstärkten Dialogs werden wir alle unsere Kooperationspartner einladen, öfter als bisher als Beobachter an Sitzungen des Ständigen Rates und des FSK teilzunehmen.“ OSZE-Strategie gegen Bedrohungen der Sicherheit und Stabilität im einundzwanzigsten Jahrhundert, in: Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Elfte Treffen des Ministerrats, 1. und 2. Dezember 2003, MC.DOC/1/03, Maastricht, 2. Dezember 2003, S. 1-12, unter: <http://www.osce.org/de/mc/40535>.

den. Natürlich ist es wichtig, Überschneidungen zu vermeiden, aber in diesem Fall schränkt es die Möglichkeiten deutlich ein.

Ein weiterer Faktor, der sich auf die Entwicklung des Mittelmeerdialogs auswirkt, ist die Haltung derjenigen Teilnehmerstaaten, die Überschneidungen mit den bestehenden internationalen Verhandlungsformaten und Vermittlungsbemühungen verhindern wollen, die auf eine Beilegung des Nahostkonflikts abzielen. Zudem gibt es auch hier die Einsicht, dass die Aufnahme solcher Themen in die OSZE-Agenda, die Fähigkeiten der Organisation überfordern könnte und möglicherweise dazu führe, dass Entscheidungsmechanismen blockiert und regionale Akteure nur noch weiter verwirrt werden oder aber eine weitere Chance zum „*Forum Shopping*“ erhalten.

Das jüngste Jahrzehnt des OSZE-Mittelmeerdialogs kann als eher prozessorientiert bezeichnet werden. Der Prozess bestand darin, eine gemeinsame Basis mit den Partnerländern zu finden, Themen zu ermitteln, die für sie interessant sind, und Prinzipien des OSZE-*Acquis* zu identifizieren, die sich für die Weitergabe an sie eignen. Diese Prozessorientierung des Dialogs war für einige Teilnehmer deutlich frustrierend.

Wie bewerten die Mittelmeerpartner den Nutzen des Dialogs mit der OSZE? Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, da es keine präzisen, zitierbaren Einschätzungen gibt. Alle Partnerstaaten möchten sich zweifellos an der Debatte über die europäische Sicherheitsordnung bzw. -architektur beteiligen. Davon abgesehen bewerten aber nicht alle den Dialog gleich und auch ihre Erwartungen sind unterschiedlich. Ihre Äußerungen auf Seminaren und Konferenzen, die dem Dialog gewidmet sind, deuten auf eine gewisse Frustration hin, insbesondere was die Möglichkeiten zur Mitwirkung in Gremien und Foren anbelangt. Die Teilnehmerstaaten haben dies aufgegriffen und in den letzten Jahren Möglichkeiten für den Zugang zu Gremien, die den Mittelmeerpartnern zuvor verschlossen waren, geschaffen, zumeist als Beobachter, in einigen Fällen aber auch mit der Gelegenheit zur aktiven Teilnahme. Die Organisation hat dadurch für die Partner an Bedeutung gewonnen. Ihre Bemühungen, die Mittelmeerpartner mit den OSZE-Verpflichtungen vertraut zu machen, in der Hoffnung, dass sie einige davon freiwillig umsetzen, werden von den Partnerstaaten einerseits begrüßt, weil sie so die Erfahrungen der OSZE in von ihnen ausgewählten Bereichen nutzen können; andererseits betonen sie jedoch stets, dass sie sich nicht auf die OSZE-Prinzipien verpflichtet haben. Eine andere wichtige Frage, die von Vertretern der Partnerstaaten informell häufiger angesprochen wird, ist die nach dem etwas verwirrenden Verhältnis der Aktivitäten der OSZE in der Mittelmeerregion zu denjenigen anderer Organisationen, insbesondere der EU, die dabei ist, dynamische Beziehungen zu den Mittelmeerländern aufzubauen. Dazu lässt sich wenig sagen, außer auf den Charakter der OSZE zu verweisen.

Und wie beurteilen die OSZE-Teilnehmerstaaten den Nutzen des Dialogs zwischen der OSZE und den Mittelmeerpartnern? Auch diese Frage ist nicht leicht zu beantworten. Dass die Bedeutung des Mittelmeerraums für die Si-

cherheit der OSZE-Staaten allgemein anerkannt wird, heißt nicht, dass alle Teilnehmerstaaten an dem Dialog gleichermaßen interessiert sind. Die auf diesem Gebiet aktivsten Teilnehmerstaaten sind die nördlichen Mittelmeeranrainer sowie einige weitere Staaten mit einer mehr oder weniger globalen Agenda – wie z.B. die USA oder Deutschland – und schließlich diejenigen Staaten, die den Vorsitz der Kontaktgruppe innehaben (2009 Kasachstan, 2010 Litauen, 2011 Irland). Viele dieser Staaten verfügen jedoch auch über alternative Kanäle der Zusammenarbeit mit diesen Staaten, in erster Linie die EU. Es ist wahrscheinlich, dass diese aktiven Staaten den Charakter des Dialogs als unbefriedigend empfinden und sich nicht auf ihn als zentrales Kooperationsforum verlassen.

Darüber hinaus durchläuft die OSZE in periodischen Abständen Phasen der Selbstanalyse hinsichtlich des Dialogs mit ihren Kooperationspartnern. Beispielsweise wurde 2004 eine informelle Freundesgruppe für die Umsetzung eines entsprechenden Beschlusses des Ständigen Rates eingerichtet, um Möglichkeiten zur Verbesserung des Dialogs mit den Kooperationspartnern zu erkunden.<sup>21</sup> Der Vorsitz der informellen Freundesgruppe legte im November 2004 einen Bericht mit einer Bestandsaufnahme des Dialogs und Vorschlägen zu seiner Erweiterung vor, der auch den Dokumenten des Ministerrats-treffens von Sofia 2004 beigefügt wurde.<sup>22</sup> Der Bericht erklärte unzweideutig: „Die Zusammenarbeit und Interaktion mit den Partnerstaaten sollte freiwillig bleiben und dem Bedarf angepasst sein. Sie sollte in Form von Dialog, Aktivitäten und gegebenenfalls konkreten Projekten stattfinden.“<sup>23</sup> Darauf folgte eine Liste von zusätzlichen Interaktionsmöglichkeiten mit den Partnerstaaten, die sich weitgehend auf Bereiche wie Terrorismusbekämpfung, Grenzmanagement, Aktivitäten im Wirtschafts- und Umweltbereich, illegalen Handel jeglicher Art, Wahlbeobachtung, die Förderung von Toleranz, Medienfreiheit sowie Aus- und Weiterbildung konzentrierte. Der Bericht legte den Schwerpunkt auf das unmittelbar Praktikable und blieb in einigen Bereichen eher vage. Er war unmittelbar nach Konsultationen und Diskussionen mit den Teilnehmer- und Partnerstaaten verfasst worden und spiegelte so natürlich den Zeitgeist wider, der gewagten Initiativen auf diesem Gebiet eindeutig nicht gewogen war.

Eine weitere Initiative war die Ernennung von zwei Persönlichen Beauftragten der Amtierenden Vorsitzenden für die Kooperationspartner im Mittel-

---

21 Vgl. 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/Corr.1, 2. Dezember 2003; der Beschluss, der dazu dienen sollte, neue Wege der Zusammenarbeit zu erkunden, führte zur Schaffung der informellen Freundesgruppe für die Umsetzung des Beschlusses Nr. 571 des Ständigen Rates.

22 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.

23 Ebenda, S. 116.

meerraum und in Asien durch den griechischen OSZE-Vorsitz im April 2009. Die beiden griechischen Beauftragten wurden mit der Aufgabe betraut, die vorhandenen Dokumente und Mechanismen für den Dialog als Basis für weitere Konsultationen mit den Partnern zu überprüfen. Sie gaben jedoch während des griechischen Vorsitzjahres keine neuen Dokumente heraus. Der kasachische Vorsitz des Jahres 2010 ernannte ebenfalls einen Sonderbeauftragten für die Kooperationspartner in Asien, nominierte jedoch keinen Beauftragten für die Mittelmeerpartner. Im Dezember 2010 war noch nicht klar, ob der designierte litauische Vorsitz einen Sonderbeauftragten für die Mittelmeerpartner ernennen würde.

Doch auch diese vielfältigen Konsultationen und Überprüfungsprozesse konnten nicht genau klären, was beide Seiten durch den Dialog gewinnen und welche Erwartungen sie jeweils hegen.

### *Wie lässt sich der Dialog verbessern?*

Für die Intensivierung des Dialogs sind verschiedene Möglichkeiten vorstellbar. Eine davon wäre die Verbesserung der Steuerungsmechanismen. Derzeit wird der Vorsitz der Kontaktgruppe automatisch dem Land übertragen, das als nächstes den OSZE-Vorsitz übernimmt. Doch nicht jedes Vorsitzland hat Interesse an der Mittelmeerregion und nicht alle sind auf diese Aufgabe genügend vorbereitet. Es könnte sich als Verbesserung erweisen, wenn die Länder, die den Vorsitz der Kontaktgruppe übernehmen und damit den Dialog leiten sollen, auch ein Interesse an der Region hätten. Andererseits verschafft das Rotationsprinzip dem Land, das den Vorsitz der gesamten Organisation übernehmen soll, wertvolle Erfahrungen und ist außerdem eine gute Methode, um sicherzustellen, dass nicht nur eine Handvoll Länder mit einem Interesse an der Region eine aktive Rolle spielt.

Alternativ dazu könnte man in Erwägung ziehen, den Partnerstaaten eine aktive Rolle (möglicherweise als Ko-Vorsitz und ebenfalls nach dem Rotationsprinzip) zuzuweisen, um sicherzustellen, dass der Dialog keine Einbahnstraße ist. Dies würde verdeutlichen, dass die Zukunft des Dialogs eine Frage gemeinsamen Interesses ist und dass die Teilnehmer- und die Partnerstaaten hierbei auf Augenhöhe miteinander umgehen. Angesichts der bestehenden Unterschiede zwischen den Partnerstaaten könnten dadurch jedoch auch Fortschritte erschwert und diejenigen Teilnehmerstaaten in ihrer Meinung bestätigt werden, die den Außenbestrebungen der Organisation skeptisch gegenüber stehen.

Eine weitere Möglichkeit für die Verbesserung des Mittelmeerdialogs der OSZE wäre, den neu geschaffenen Partnerschaftsfonds besser zu nutzen. Ideal wäre es, wenn Teilnehmer- und Partnerstaaten gleichermaßen in den Fonds einzahlen würden. Er müsste über ein einfaches Verfahren der Mittelfreigabe verfügen und sein Ziel sollte es sein, die Bemühungen der Organisation durch



Aktivitäten, die durch den Fonds bezuschusst werden, vor allem in den Partnerstaaten bekannt zu machen. Man darf dabei allerdings nicht vergessen, dass sich der diplomatische Dialog *per se* und die vorsichtige Herangehensweise, die einige Partnerstaaten bevorzugen, für Projekte und Tätigkeiten, die öffentliche Aufmerksamkeit und Sichtbarkeit nach sich ziehen, nicht unbedingt anbieten.

Vor diesem Hintergrund könnte ein weiterer Weg, den Dialog zu verbessern, darin bestehen, andere als diplomatische Kanäle zu nutzen. Hierfür ist die parlamentarische Dimension eine naheliegende Alternative. Die PV der OSZE ist einigermaßen aktiv im Mittelmeerraum und in mehreren Initiativen die treibende Kraft. Die PV, für die das Konsensprinzip nicht gilt, beschränkt sich in ihren Debatten und bei ihren Kontakten nicht auf die Partnerstaaten und kann daher auch über Themen wie den Friedensprozess im Nahen Osten oder die Lage im Irak diskutieren. Im Gegensatz zu den parlamentarischen Versammlungen anderer internationaler Organisationen hat die PV der OSZE innerhalb der Organisation jedoch nur begrenzte Befugnisse und ihr Einfluss auf die intergouvernementalen Gremien der OSZE wie der Ständige Rat und seine Agenda ist gering. Darüber hinaus sind die Parlamentarier, die der PV angehören, mit dem Engagement der OSZE für die Mittelmeerstaaten nicht immer einverstanden. So gab es laut Andreas Nothelle z.B. „Kritik an der starken Ausrichtung einiger Parlamentarier auf die Verbesserung der Beziehungen zur islamischen Welt. Einzelne Delegationen sahen hierin wiederum einen Ausgleich für die pointierten Aktivitäten der PV zum Thema Antisemitismus, die von einigen Partnern als zu einseitig auf nur einen Aspekt der Toleranzdiskussion ausgerichtet empfunden wurden.“<sup>24</sup> Es wäre also zwar lohnend den parlamentarischen Weg zu wählen, aber möglicherweise nicht ausreichend.

Eine zusätzliche Möglichkeit, den Dialog voranzubringen, könnte in der Zusammenarbeit mit den Zivilgesellschaften der Mittelmeerpartner, genauer gesagt: mit NGOs, liegen, die im Rahmen verschiedener Mechanismen, die die Organisation entwickelt hat, stattfinden könnte. Das würde dazu beitragen, die OSZE und ihre Arbeit über diplomatische Kreise hinaus bekannt zu machen und Aktivisten zu erreichen, die sich in ihrer Arbeit auf den *Acquis* und die Erfahrung der Organisation berufen könnten. Es gibt allerdings klare Grenzen dafür, wie weit ein solches Engagement gehen kann: Die Zivilgesellschaften der meisten Mittelmeerpartner sind nicht weit entwickelt und zumindest einige der Staaten würden den Prozess wahrscheinlich streng kontrollieren.

Die Frage der Beteiligung weiterer Staaten am Mittelmeerdiallog wurde weiter oben bereits erwähnt. Als mögliche Aufnahmekandidaten werden der Libanon, Syrien und Libyen genannt. Auch die Bewerbung der Palästinensi-

---

24 Andreas Nothelle, OSZE-Reformmotor Parlamentarische Versammlung, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 2006, Baden-Baden 2007, S. 377-406, hier: S. 384.

schen Autonomiebehörde um den Partnerstatus findet große Aufmerksamkeit. Ein Vertreter des griechischen OSZE-Vorsitzes stellte in der bereits erwähnten Anhörung der US-Helsinki-Kommission im Juli 2009 fest: „Zum gegenwärtigen Zeitpunkt bedeutet die Erweiterung der Mitgliedschaft der OSZE-Mittelmeerpartner, insbesondere im Falle der Palästinensischen Autonomiebehörde, nicht einfach nur die Aufnahme neuer Länder; sie bedeutet auch die Ausdehnung eines Paradigmas der Vertrauensbildung und Konfliktlösung.“<sup>25</sup> Die geographische Ausweitung der Partnerschaft könnte die Partnerstaaten und ihre Agenda motivieren und stärken.

Mehrere Teilnehmerstaaten haben jedoch signalisiert, dass jede Aufnahme weiterer Staaten in den Dialog zuvor von allen derzeitigen Partnerstaaten ausführlich erwogen und diskutiert werden müsse (wobei Israel in diesem Zusammenhang besonders wichtig ist). Sie warnen davor, dass eine solche Entwicklung den Dialog zum Erliegen bringen könne. Die Erweiterung der Gruppe in der näheren Zukunft erscheint daher wenig wahrscheinlich. Selbst der Ko-Versitzende der US-Helsinki-Kommission Hastings, der die Idee einer Ausweitung des OSZE-Mittelmeerdialogs entschieden unterstützt, räumt ein, dass diese erst „nach einer Normalisierung der Beziehungen in der Region und weiteren Reformen“<sup>26</sup> stattfinden sollte.

Schließlich könnten eine vertiefte Zusammenarbeit und die bessere Abstimmung mit anderen internationalen Organisationen, die ebenfalls Foren für den Dialog und die Kooperation mit der Mittelmeerregion unterhalten, die Qualität der Diskussion innerhalb der OSZE erhöhen. Die OSZE hat der Region in punkto Erfahrungen mit einem kooperativen und umfassenden Sicherheitsverständnis, regionale Zusammenarbeit und vertrauensbildende Maßnahmen viel zu bieten, ihre Mittel und ihr Durchsetzungsvermögen sind jedoch begrenzt. Die verstärkte Zusammenarbeit mit anderen Organisationen könnte ein Weg sein, diese Einschränkungen zu überwinden. Sie könnte auch dazu beitragen, die Bedenken einiger Vertreter der Mittelmeerpartner auszuräumen, die Verwirrung ob der zahlreichen Initiativen und deren Möglichkeiten geäußert hatten. Aber auch hier setzen unterschiedliche Mitgliedschaften und Organisationskulturen sowie der Zuschnitt und die Reichweite der Dialoge den Koordinationsbemühungen Grenzen.

### *Schlussfolgerung*

Insgesamt weist die Diskussion über den Mittelmeerdialog der OSZE auf einen Mangel an Ideen hin, wie dieser angepasst und verbessert werden kann.

---

25 Sotiris Roussos, Persönlicher Beauftragter der Amtierenden Vorsitzenden für die Mittelmeerpartner, U.S. Helsinki Commission, Hearing: The Future of the OSCE Mediterranean Partners for Cooperation, a.a.O. (Anm. 18).

26 Alex Johnson/Lale Marnaux, U.S. Helsinki Commission Chairman Alcee L. Hastings visits OSCE Mediterranean Partners to advance co-operation, 31. Dezember 2008, unter: <http://www.csce.gov>.

Die OSZE-Teilnehmerstaaten scheinen sich zwar darüber im Klaren zu sein, dass die Möglichkeiten für eine Verbesserung des Dialogs mit den Partnerstaaten überdacht werden müssen. Die Konsultationen, die genau das leisten sollen, haben bislang jedoch noch keine visionären Veränderungen in den Beziehungen gebracht.

Die Schlüsselfrage ist jedoch, warum bislang so wenig Fortschritte dabei erzielt wurden, den Mittelmeerdiallog dynamischer zu gestalten und ihn relevanter zu machen. Wahrscheinlich ist das auf mehrere Faktoren zurückzuführen. Erstens stellen die derzeitigen Inhalte des Dialogs lediglich den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ der Teilnehmerstaaten dar. Die gegenwärtige Situation spiegelt wider, was in einer auf dem Konsensprinzip beruhenden Organisation mit einer großen Zahl von Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Interessen realisierbar ist. Der Zustand des Dialogs entspricht einer Organisation mit schwachen Strukturen, geringen finanziellen Mitteln, aber einer umfangreichen Agenda. Zweitens spiegelt der Dialog auch eben das wider, was angesichts der politischen Lage im Mittelmeerraum erreichbar ist – und zwar keineswegs nur mit Blick auf den Nahostkonflikt, sondern auch hinsichtlich der innenpolitischen Situation in jedem einzelnen der Partnerländer. Offensichtlich ist keiner der Beteiligten – weder unter den Teilnehmer- noch unter den Partnerstaaten – dazu bereit, über einen Dialog hinauszugehen. Ein dramatischer Wandel oder ein Aufschwung in den Beziehungen zwischen der OSZE und ihren Mittelmeerpartnern ist nicht absehbar. Gleichzeitig sollte man aber nicht vergessen, dass durchaus Bemühungen unternommen werden, den Dialog effektiver und relevanter zu gestalten, die Partnerstaaten stärker zu beteiligen, und einen Modus Operandi zu finden, der es diesen ermöglicht, stärker von den Erfahrungen der OSZE zu profitieren.

Die OSZE sollte jedoch nicht unterschätzt werden: Mit ihrer Form des Dialogs, der an keine Vorbedingungen geknüpft ist, der das Interesse der Mittelmeerpartner an ihrem *Acquis* wecken und die Funktionsweise einer kooperativen Sicherheitsarchitektur erklären soll, die auf einem umfassenden Sicherheitsverständnis beruht, spielt sie in der Region eine wichtige Rolle. Auch wenn die Erfahrung, in einer regionalen, inklusiven und umfassenden Organisation zu arbeiten, die nach dem Konsensprinzip funktioniert und auf dem Verständnis beruht, dass Staaten einander und ihren Bürgern gegenüber rechenschaftspflichtig sind, keine sichtbare und unmittelbare Wirkung ausüben mag, sollte sie dennoch auf jeden Fall weitergegeben werden. Und indem die OSZE-Teilnehmerstaaten ihren Mittelmeerpartnern eine Plattform zur Verfügung stellen, die es ihnen ermöglicht, den wöchentlichen Austausch, die Diskussionen, Beratungen und Beschlüsse sowohl über konkrete als auch über allgemeine Aspekte europäischer Sicherheit zu verfolgen und eigene Beiträge dazu zu leisten, tragen sie den Wünschen der Partnerstaaten nach mehr Information und Mitwirkung Rechnung.