In: IFSH (Hrsg.), OSZE Jahrbuch 2011, Baden-Baden 2013, S. 481-494.

*Rita Marascalchi/Oleksandr Pavlyuk**

# Die OSZE und die Umbrüche im südlichen Mittelmeerraum: eine neue Chance für die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft?

In der Gedenkerklärung von Astana bekräftigten die Teilnehmerstaaten, „dass die Sicherheit des OSZE-Raums untrennbar mit der Sicherheit in angrenzenden Gebieten, insbesondere im Mittelmeerraum und in Asien, verbunden ist" und sprachen sich dafür aus, verstärkt mit den OSZE-Kooperationspartnern zusammenzuarbeiten.[1] Als sich die 56 Staats- und Regierungschefs zum ersten Gipfeltreffen seit elf Jahren im Dezember 2010 in Astana versammelten, konnte jedoch noch niemand die außerordentlichen Ereignisse, die in den folgenden Monaten über die südlichen Mittelmeerstaaten hinwegfegen sollten, vorhersehen.

Die Revolutionen in Tunesien und Ägypten, ausgelöst von der elementarsten menschlichen Sehnsucht nach Freiheit, Würde und Gerechtigkeit, aber auch von dem Wunsch nach mehr politischer Teilhabe und besseren wirtschaftlichen und sozialen Chancen, gefolgt von den Reformversprechungen in Marokko und Jordanien sowie den Aufständen in Libyen, im Jemen, in Bahrein und in Syrien, haben die einmalige Chance auf eine bessere Zukunft für die gesamte Region eröffnet. Was bald als „Arabischer Frühling" oder – wie es von vielen in der Region bevorzugt genannt wird – als „Arabisches Erwachen" bekannt wurde, hat die Welt auch lebhaft an die Macht und Anziehungskraft demokratischer Werte und grundlegender Menschenrechte, einschließlich der in der KSZE/OSZE-Schlussakte von Helsinki verankerten, erinnert. Es waren genau diese Werte, die vor über 20 Jahren die demokratischen Revolutionen im KSZE/OSZE-Gebiet inspirierten – eine tektonische Verschiebung, die 1990 die Charta von Paris für ein neues Europa ermöglichte, die den Beginn eines neues Zeitalters „der Demokratie, des Friedens und der Einheit" auf dem Kontinent verkündete und „die Demokratie als die einzige Regierungsform unserer Nationen" festlegte.[2]

Für die OSZE, die eine langjährige Partnerschaft mit sechs Mittelmeeranrainern – Ägypten, Algerien, Israel, Jordanien, Marokko und Tunesien – verbindet, stellte sich durch den historischen Wandel unverzüglich die Frage, was die Organisation konkret zur Unterstützung des demokratischen Über-

* Die in diesem Beitrag geäußerten Ansichten sind diejenigen der Autoren und geben nicht die offiziellen Positionen der OSZE wieder.

1 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, unter: http://www.osce.org/de/cio/ 74988.

2 Charta von Paris für ein neues Europa, Paris, 19.-21. November 1990, S. 1, unter: http:// www.osce.org/de/mc/39518.

gangs in den Partnerstaaten, die diesen Weg eingeschlagen haben, tun könnte. Im weiteren Kontext der Partnerschaft bieten die beispiellosen Entwicklungen in der Region eine gerade zur rechten Zeit kommende Gelegenheit, zu überlegen, wie die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft wiederbelebt und auf eine qualitativ neue Ebene gehoben werden kann.

*Unterstützung für den demokratischen Wandel in den Ländern des südlichen Mittelmeerraums*

Noch während der Revolution in Ägypten schrieb der renommierte britische Historiker und politische Schriftsteller Timothy Garton Ash in einen Kommentar, dass „Europas Zukunft in dieser Woche auf dem Kairoer Tahrir-Platz ebenso auf dem Spiel steht wie 1989 auf dem Prager Wenzelsplatz".[3]
Seit ihrer Einführung im Jahr 1975 beruht die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft auf der Prämisse, dass die Sicherheit im OSZE-Gebiet eng mit der Sicherheit im Mittelmeerraum verflochten ist; gleichzeitig beruht das umfassende Sicherheitsverständnis der OSZE auf der festen Überzeugung, dass Sicherheit und Stabilität ohne die Gewährleistung der Menschenrechte sowie wirtschaftlicher und sozialer Chancen nicht tragfähig sind.
Seit Beginn der Revolution in Tunesien und der Vertreibung des seit 33 Jahren an der Macht befindlichen Präsidenten Zine al-Abidine Ben Ali am 14. Januar 2011 nach 33 Jahren an der Macht, hat die OSZE selbstverständlich den Ereignissen im südlichen Mittelmeerraum große politische Aufmerksamkeit geschenkt. Bereits am 20. Januar 2011 diskutierten die Teilnehmerstaaten auf dem wöchentlichen Treffen des Ständigen Rates, des wichtigsten permanenten Entscheidungsgremiums der OSZE, die Entwicklungen in Tunesien und begannen über Möglichkeiten nachzudenken, wie die OSZE ihren Partner unterstützen könnte. Die Lage in Tunesien und Ägypten wurde in den folgenden Sitzungen des Ständigen Rates wieder aufgegriffen. Die Mittelmeerpartner erklärten sich ihrerseits bereit, Informationen über die aktuellen Entwicklungen in ihren Ländern im Rahmen der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum, in der OSZE-Teilnehmerstaaten und Mittelmeerpartner regelmäßig auf Botschafterebene unter der Leitung des designierten Amtierenden Vorsitzes der OSZE zusammentreffen, weiterzugeben. Tunesien, Ägypten, Marokko, Jordanien und Algerien unterrichteten die Gruppe mehrfach über den Fortgang der Ereignisse in der Region. Daraufhin bekundeten mehrere Teilnehmerstaaten wiederholt ihre Unterstützung für die demokratischen Umwälzungen und erklärten ihre Offenheit und Bereitschaft, den Partnern das Know-how und die Erfahrung der OSZE zur Verfügung zu

3 Timothy Garton Ash, If this is young Arabs' 1989, Europe must be ready with a bold response, in: The Guardian, 2. Februar 2011, unter: http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/feb/02/egypt-young-arabs-1989-europe-bold?INTCMP=SRCH (eigene Übersetzung).

stellen, wenn diese die OSZE und ihre Durchführungsorgane um Hilfe ersuchten.

Diese Herangehensweise rührt vom Verständnis der historischen Bedeutung und Größe des Wandels her, der sich im südlichen Mittelmeerraum vollzieht. Trotz aller Unterschiede hinsichtlich der Lage und des Kontexts ziehen viele Beobachter angesichts der Geschwindigkeit des Wandels und seines spontanen und regionalen Charakters eine Parallele zwischen den jüngsten und noch anhaltenden Veränderungen im südlichen Mittelmeerraum und den Revolutionen in Mittel- und Osteuropa Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre. Vor diesem Hintergrund sind die Teilnehmerstaaten davon überzeugt, dass die OSZE über eine Reihe von Vorteilen verfügt, die sie in die Lage versetzen, eine nützliche und bedeutende Rolle bei der Unterstützung des Übergangs zur Demokratie im südlichen Mittelmeerraum zu spielen.

Erstens hat die OSZE umfangreiche Sachkenntnisse und Erfahrungen bei der Unterstützung demokratischer Transformationsprozesse gesammelt. Seit nunmehr über 20 Jahren gehört die Unterstützung des Übergangs zur Demokratie in ihren Teilnehmerstaaten in Mittel- und Osteuropa sowie im Südkaukasus und in Zentralasien zu den Hauptaufgaben und -aktivitäten der Organisation. Seit dem Zusammenbruch des Kommunismus bietet die KSZE/OSZE einen Rahmen für demokratischen Wandel in der gesamten Region, indem sie Normen und Standards festlegt und Verpflichtungen in allen drei Sicherheitsdimensionen vereinbart, u.a. zu Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Zusätzlich zu ihrer normsetzenden Funktion leistet die Organisation den ehemals kommunistischen Ländern praktische Hilfe bei der Umsetzung der übernommenen Verpflichtungen und der Durchführung innerstaatlicher Reformen.

Der Übergang zur Demokratie ist eine mehrdimensionale Aufgabe. In dieser Hinsicht hat sich der umfassende Sicherheitsansatz der OSZE als unverzichtbar herausgestellt, der darauf abzielt, die miteinander verflochtenen Aspekte der politisch-militärischen Dimension, der Wirtschafts- und Umweltdimension und der menschlichen Dimension von Sicherheit und damit Frieden und Sicherheit dauerhaft und nachhaltig zu fördern. Die Erfahrung und das Know-how der OSZE sind in Bereichen wie z.B. dem Aufbau demokratischer Institutionen, Medienfreiheit, Polizeireform, Vertrauensbildung, Schutz von Angehörigen nationaler Minderheiten, Rechtsreformen, verantwortungsbewusster Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit sowie bei der Organisation und Durchführung freier und fairer Wahlen weithin anerkannt; ihre Methoden und Kriterien der Wahlbeobachtung gelten als internationaler „Goldstandard".

Zweitens hat die OSZE bei der Unterstützung des demokratischen Übergangs ein umfangreiches Instrumentarium entwickelt, zu dem ein Netz von (gegenwärtig 16) Feldmissionen, das in Wien angesiedelte Sekretariat mit seinen Spezialabteilungen und drei ständige Institutionen gehören: das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (BDIMR), der Hohe Kommis-

sar für nationale Minderheiten (HKNM) und der Beauftragte für Medienfreiheit. Die OSZE-Teilnehmerstaaten in Südost- und Osteuropa, im Südkaukasus und in Zentralasien haben im Zuge ihrer Transformation alle von diesem Instrumentarium profitiert. Viele der von der OSZE und ihren Durchführungsorganen genutzten Instrumente, wie z.B. Expertennetzwerke und Online-Ressourcen, Zusammenstellungen bewährter Verfahren, Schulungsmodule, Handbücher, Kommentare zur Gesetzgebung, Richtlinien und Empfehlungen für alle Bereiche, mit denen sich die OSZE befasst, sind leicht zugänglich und können interessierten Kooperationspartnern umgehend zur Verfügung gestellt, an ihre individuellen Bedürfnisse angepasst und übersetzt werden. Ein wichtiges Element des OSZE-Instrumentariums und ihrer Herangehensweise ist die aktive Einbeziehung der Zivilgesellschaft sowohl durch die Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Erfüllung von OSZE-Verpflichtungen als auch durch die notwendige Unterstützung des Kapazitätsaufbaus von NGOs.

Drittens bietet der umfassende und inklusive Teilnehmerkreis der OSZE, der die etablierten westlichen Demokratien Europas und Nordamerikas, die Türkei, die ein gutes Beispiel für die Ausbalancierung von Islam und säkularen demokratischen Werten ist, sowie Russland, die Ukraine und andere Staaten in Osteuropa, auf dem Balkan, im Südkaukasus und in Zentralasien an einem Tisch zusammenbringt, eine Vielfalt an kulturellen Modellen und Erfahrungen, die die Partnerstaaten der Organisation vielleicht interessant und lehrreich finden.

Und schließlich ist die OSZE im südlichen Mittelmeerraum keine unbekannte Organisation, da die Mittelmeerpartner von Anfang an mit dem Helsinki-Prozess verbunden waren. In ihr haben die Partner ein Mitspracherecht und werden immer stärker in verschiedene Aspekte des politischen Dialogs und der praktischen Zusammenarbeit einbezogen; sie kennen ihre Arbeitsweise und sind eingeladen, ihre Prinzipien und Verpflichtungen auf freiwilliger Basis umzusetzen.

Dank dieser Voraussetzungen war der litauische OSZE-Vorsitz des Jahres 2011, mit Unterstützung des irischen Vorsitzes der Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum, in der Lage schnell zu reagieren und den Mittelmeerpartnern die Möglichkeit zu eröffnen, ihnen die Erfahrung und das Know-how der OSZE zur Verfügung zu stellen. Am 18. März brachte der litauische Vorsitz ein Hintergrundpapier über die Instrumente, die die OSZE den Kooperationspartnern anbieten könnte, in Umlauf mit dem Ziel, die Partner zu informieren und den Teilnehmerstaaten Denkanstöße für die Entwicklung konkreter Hilfsmaßnahmen zu geben.[4] Das Papier zeigte Bereiche auf, in denen die OSZE möglicherweise hinzugezogen werden konnte, wie etwa Wahlunterstützung, Rechtsreform, Medienfreiheit, Migrationsmanagement, Polizeireform, vertrauens- und sicherheitsbildende Maßnahmen

4 Instruments that the OSCE could offer to its Partners for Co-operation, Background Paper, CIO.GAL/41/11, 18. März 2011.

und nationale Minderheiten. Das Dokument umriss auch die politischen Grundlagen, die Bedingungen und mögliche Wege, wie die Organisation – unter Berücksichtigung ihrer Geschäftsordnung und ihrer eingeführten Praktiken – ihren Partnern helfen kann.

Darüber hinaus nahm der Amtierende Vorsitzende der OSZE, Litauens Außenminister Audronius Ažubalis, direkten Kontakt zum VN-Generalsekretär auf und ermutigte ihn, die internationalen Bemühungen im südlichen Mittelmeerraum zu koordinieren. Durch intensive Beratungen und den Informationsaustausch des Sekretariats mit den Vereinten Nationen, der Europäischen Union und der Arabischen Liga auf Expertenebene sollte sichergestellt werden, dass mögliche Aktivitäten der OSZE sich auf Gebiete konzentrieren, in denen die Organisation einen zusätzlichen Nutzen erbringen könnte, und dass die Zusammenarbeit mit den Partnerorganisationen effektiv koordiniert wird, um Doppelarbeit zu vermeiden.

Die OSZE entschied sich für eine Herangehensweise, die auf jedes Partnerland individuell zugschnitten war und in der die Besonderheiten (z.B. der Übergangscharakter der postrevolutionären Regierungen in Ägypten und Tunesien) und die kurz- und langfristigen Bedürfnisse und Prioritäten des jeweiligen Landes ebenso Berücksichtigung fanden wie die Bereiche, in denen die Organisation tatsächlich etwas bewirken könnte. Der Generalsekretär und der Vorsitz initiierten daher einen bilateralen Dialog mit interessierten Partnern, um die besonderen Erfordernisse und Nischen zu ermitteln, zu denen die OSZE mit der Durchführung konkreter Kooperationsprojekte einen wichtigen Beitrag leisten könnte.

– *Tunesien*

  Tunesien war nicht nur das erste Land in der Region, in dem der Volksaufstand das alte Regime gestürzt hatte, sondern auch der erste Mittelmeerpartner, der sich an die OSZE wandte. Mitte Februar ersuchte Tunesien um Informationen über die Erfahrungen der OSZE bei der Unterstützung demokratischer Transformationsprozesse. Der Amtierende Vorsitzende besuchte Tunesien daraufhin Mitte April auf Einladung des tunesischen Außenministeriums. Seinem Besuch war die Entsendung eines Teams von Experten aus dem Sekretariat und dem BDIMR vorausgegangen, das Informationen über besondere Bedürfnisse und über Bereiche, in denen die OSZE sinnvolle Hilfe anbieten konnte, sammeln sollte.

  Bei den Treffen mit dem Amtierenden Vorsitzenden zeigten die tunesischen Gesprächspartner großes Interesse an einer Zusammenarbeit mit der OSZE. Wahlunterstützung, Medienfreiheit, Polizeireform, Migrationsmanagement und Korruptionsbekämpfung wurden als die sinnvollsten Bereiche für eine möglichen Unterstützung durch die OSZE ermittelt. Im Anschluss an seinen Besuch übersandte der Amtierende Vorsitzende dem tunesischen Außenminister ein Schreiben, in dem er eine

Liste konkreter Vorschläge in den benannten Gebieten unterbreitete. Mitte Juli lud Tunesien die OSZE und weitere internationale Organisationen ein, die für den 23. Oktober 2011 angesetzten Wahlen zur verfassunggebenden Versammlung zu beobachten. Da die OSZE/BDIMR-Wahlbeobachtung darauf ausgerichtet ist, die Einhaltung der relevanten OSZE-Verpflichtungen zu überprüfen und daher auf das Territorium der Teilnehmerstaaten begrenzt ist, erneuerte der litauische OSZE-Vorsitz das Angebot des OSZE-BDIMR, Tunesien technische Hilfe zu leisten und ein Wahlunterstützungsteam zu entsenden, das die Regierung und andere internationale Akteure – vorbehaltlich der Zustimmung des Ständigen Rates auf der Grundlage eines ausdrücklichen Gesuchs Tunesiens – unterstützen könnte. Zugleich beschloss die Parlamentarische Versammlung der OSZE, sich an der Beobachtung der Wahlen im Oktober in Tunesien zu beteiligen.

– *Marokko*

  Seit dem Beginn des Reformprozesses, den König Mohammed VI. in einer Rede an die Nation Anfang März angekündigt hatte, hat Marokko die Teilnehmerstaaten regelmäßig über entsprechende Entwicklungen im Land informiert und lebhaftes Interesse an einer Ausweitung der Zusammenarbeit mit der OSZE gezeigt. Nach einer offiziellen Einladung Marokkos reiste eine vom BDIMR geführte Delegation, der auch ein Vertreter des Büros des Koordinators für Wirtschafts- und Umweltaktivitäten der OSZE angehörte, Ende Mai nach Rabat, um konkrete Bereiche und Möglichkeiten für eine Unterstützung durch die OSZE zu erörtern. Auch die Beauftragte für Medienfreiheit nahm bei einer anderen Gelegenheit mit entsprechenden marokkanischen Gesprächspartnern Kontakt auf.

  Zwar haben die marokkanischen Behörden noch keine konkreten Anfragen gestellt, jedoch scheinen folgende Themenbereiche, in denen die OSZE ihr Know-how zur Verfügung stellen kann, für Marokko zumindest potenziell von großem Interesse zu sein: die Unabhängigkeit der Justiz, die Novellierung von Gesetzestexten, Kapazitätsaufbau für nationale Menschenrechtsinstitutionen, Schulung einheimischer Wahlbeobachter, Menschenrechtserziehung, Toleranz und Nichtdiskriminierung, Medienfreiheit sowie die Bekämpfung von Korruption und Geldwäsche.

– *Ägypten*

  Ein bilateraler Besuch des stellvertretenden litauischen Außenministers Anfang Juni in Kairo bot eine gute Gelegenheit, auch Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen Beitrag der OSZE zum ägyptischen Transformationsprozess zu erörtern. Zu diesem Zweck wurde der stellvertretende Außenminister von Experten aus dem OSZE-Sekretariat und dem BDIMR begleitet und traf zu Gesprächen mit ägyptischen Regierungsvertretern und Vertretern der Zivilgesellschaft zusammen.

Zwei Bereiche sollen bei der Zusammenarbeit zwischen der OSZE und Ägypten unmittelbare Priorität haben: Wahlunterstützung und Kapazitätsaufbau für die Zivilgesellschaft, einschließlich politischer Parteien. Wenn nach den geplanten Wahlen erst einmal eine neue Regierung die Amtsgeschäfte übernommen hat und entsprechende Stellen vorhanden sind, könnte langfristig das Know-how der OSZE auf den Gebieten Polizeireform, Medienfreiheit und verantwortungsbewusste Regierungsführung ebenfalls von Wert sein.
Die intensive Einbeziehung der Zivilgesellschaft und junger Aktivisten wurde angesichts ihrer besonderen Rolle während der Revolution und ihres zu erwartenden bedeutenden Beitrags zum Reformprozess als besonders wichtig erachtet. Die Erfahrung der OSZE selbst hat gezeigt, dass der Übergang zur Demokratie nur dann erfolgreich ist, wenn die der Zivilgesellschaft innewohnende Energie voll ausgeschöpft wird. Das BDIMR griff die während der Reise erzielten Übereinkünfte unmittelbar auf und organisierte Ende Juli in Warschau einen dreitägigen Workshop über Wahlbeobachtungsmethoden und Menschenrechte für 15 Vertreter der ägyptischen Zivilgesellschaft. Ein zweiter Workshop für NGO-Vertreter aus Ägypten, Marokko und Tunesien fand drei Monate später in Budva, Montenegro, statt, Thema waren bewährte Methoden der Wahlbeobachtung.

Zur Zeit der Fertigstellung dieses Beitrags dauerten die Konsultationen zwischen der OSZE und interessierten Partnerstaaten noch an. Damit die OSZE ihre Bereitschaft, den Übergang zur Demokratie im südlichen Mittelmeerraum zu unterstützen, in konkretes praktisches Handeln umsetzen kann, muss ein ausdrückliches Gesuch des Partnerlandes vorliegen, da die Beziehungen der Kooperationspartner zur OSZE darauf basieren, dass sie die Normen, Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE freiwillig einhalten. Darüber hinaus erfordert jede mögliche Aktivität in einem Partnerstaat, also außerhalb des OSZE-Gebiets, die Zustimmung aller Teilnehmerstaaten, die dann durch einen Beschluss des Ständigen Rates formalisiert wird.
Die Erfahrungen mit dem Übergang zur Demokratie in der OSZE-Region selbst haben gezeigt, dass internationale Unterstützung eine hilfreiche, oftmals entscheidende Rolle spielen kann. Die OSZE hat im Laufe der vergangenen Jahrzehnte auch gelernt, dass der Übergang zur Demokratie ein komplexer, manchmal holpriger und vor allem langer Prozess ist, der politischen Willen, Entschlossenheit, Engagement und Geduld erfordert. Eine Revolution ist nur der Beginn des Übergangs, und zwischen dem demokratischen Instinkt eines Volkes und seiner Fähigkeit, eine Demokratie aufzubauen, klafft oftmals eine Lücke. Der Amtierende Vorsitzende unterstrich: „Ich hoffe sehr, dass diese Länder [im südlichen Mittelmeerraum] aus dieser schwierigen Phase als starke und freie moderne Demokratien hervorgehen, die die vielen Tausend engagierten Bürger, die auf die Straße gegangen sind und ihr Leben

riskiert haben, um eine bessere Zukunft für sich und ihre Kinder zu fordern, verdient haben."[5] Die OSZE hat den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum ihre Bereitschaftschaft zu helfen bekundet und ihren Rat und ihr Know-how auf pragmatische und praktische Weise angeboten.

*Neubelebung der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft*

Die Beziehungen der OSZE zu den Kooperationspartnern im Mittelmeerraum reichen bis zu den Ursprüngen der KSZE zurück. Eine Reihe von Mittelmeerländern – Ägypten, Algerien, Israel, Marokko und Tunesien – waren von Anfang an mit dem Helsinki-Prozess verbunden. Jordanien wurde 1998 Mittelmeerpartner. Der Partnerschaftsstatus ermöglicht die Teilnahme an bestimmten Foren für den regelmäßigen Dialog zwischen den Partnern und OSZE-Teilnehmerstaaten und bietet Möglichkeiten zur praktischen Zusammenarbeit.

Im Laufe der Jahre, vor allem seit der Verabschiedung der „Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE"[6] in Madrid 2007, hat die OSZE-Mittelmehrpartnerschaft beständig Fortschritte gemacht; es ist ein breiter und konsolidierter Rahmen für den politischen Dialog und die praktische Zusammenarbeit entstanden, der zunehmend gestärkt wurde. Heute haben die Partner regelmäßigen Zugang zu den wöchentlichen Treffen des Ständigen Rates und des Forums für Sicherheitskooperation und sitzen gemeinsam mit den Teilnehmerstaaten am Haupttisch. Die Partner werden zu allen Spitzentreffen der OSZE eingeladen, darunter das Gipfeltreffen von Astana und die Ministerratstreffen, einschließlich der beiden informellen Ministerratstreffen 2009 und 2010, und die regelmäßigen Treffen auf Botschafterebene im Rahmen des Korfu-Prozesses und des „V-V-Dialogs" („von Vancouver bis Wladiwostok über Wien und Vilnius"). Darüber hinaus besuchen sie die wichtigsten jährlichen OSZE-Treffen in den drei Dimensionen (die Jährliche Sicherheitsüberprüfungskonferenz, das Wirtschafts- und Umweltforum und das Implementierungstreffen zur menschlichen Dimension) sowie alle relevanten Konferenzen und Seminare, die für sie von Interesse sind. Die Kontaktgruppe für die Kooperationspartner im Mittelraum, die etwa alle zwei Monate zusammentrifft, ist das wichtigste Forum für den regelmäßigen Dialog zwischen den Mittelmeerpartnern und den Teilnehmerstaaten; sie wird ergänzt durch häufige informelle Konsultationen auf der Ebene von Kontaktstellen. Seit 1995 findet im Herbst – in der Regel in einem der Partnerländer

5 Audronius Ažubalis, Partnerships for sustainable security, in: New Europe, 6.-12. März 2011, S. 5, unter: https://www.neurope.eu/blog/partnerships-sustainable-security (eigene Übersetzung).

6 Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE, MC.DOC/1/07Corr.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, unter: http://www.osce.org/de/mc/33182.

– die jährliche OSZE-Mittelmeerkonferenz statt. Die Parlamentarische Versammlung der OSZE hat eine lebhafte parlamentarische Dimension der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft entwickelt, beispielsweise durch die Veranstaltung eines jährlichen Mittelmeerforums seit 2003 und durch die Ernennung eines Sonderbeauftragten für Mittelmeerfragen.

2007 wurde der OSZE-Partnerschaftsfonds eingerichtet, der aus außerbudgetären Beiträgen finanziert wird. Der Fonds ermöglicht es, engere Beziehungen mit den Partnern zu pflegen, da mit seiner Hilfe der politische Dialog um praktische Kooperationsprojekte und -Aktivitäten ergänzt sowie die vermehrte Teilnahme von Vertretern der Mittelmeerpartner an verschiedenen OSZE-Veranstaltungen erleichtert wird. Das Treffen der OSZE-Ministertroika mit den Mittelmeerpartnern, das anlässlich des OSZE-Ministerratstreffens jeweils Ende des Jahres stattfindet, dient dazu, über die im Laufe des Jahres erreichten Fortschritte Bilanz zu ziehen und politische Ziele für die Zukunft festzulegen.[7] Über die Beziehungen zu den Mittelmeerpartnern hinaus hat die OSZE außerdem solide Kontakte und Kooperationen mit Regionalorganisationen aufgebaut, in denen die Mittelmeerpartner Mitglied sind, insbesondere zur Arabischen Liga.[8]

Inhaltlich dient die OSZE-Partnerschaft im Wesentlichen zwei Hauptzielen. Erstens bietet die Partnerschaft entsprechend der politischen Natur der OSZE eine breite Plattform für den regelmäßigen politischen Dialog zwischen den Teilnehmer- und den Partnerstaaten über eine große Bandbreite von Themen, die von gemeinsamem Interesse sind; hier bringen die Partner eine euro-mediterrane Dimension in die Sicherheitsdebatten der OSZE ein. Zweitens betrachten die Teilnehmerstaaten sie als ein Instrument zur Förderung der Erfahrungen und Werte der OSZE in den Nachbarregionen. Die Partner sind zwar nicht formell an die Normen, Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE gebunden, die Teilnehmerstaaten haben sie jedoch wiederholt dazu eingeladen, deren freiwillige Anwendung in Erwägung zu ziehen, und ihnen dabei ihre Unterstützung angeboten. Sowohl der regelmäßige politische Dialog als auch die Weitergabe des OSZE-*Acquis* sollen zur Stärkung und Erweiterung der Zone des gemeinsamen Friedens und der gemeinsamen Sicherheit beitragen.

Trotz aller Fortschritte schienen in den letzten Jahren jedoch weder die Partner noch die Teilnehmerstaaten mit dem Stand der Mittelmeerpartnerschaft

---

7 Zu weiteren Details zur Entwicklung der Mittelmeerpartnerschaft der OSZE siehe das Hintergrundpapier „Co-operation with the Mediterranean Partners for Co-operation and with the Asian Partners for Co-operation", RC.GAL/23/10/Rev.1, 22. Oktober 2010, das die Abteilung Externe Zusammenarbeit des OSZE-Sekretariats für die Überprüfungskonferenz 2010 vorbereitet hat. Eine analytischere Bewertung der Entwicklung der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft findet sich in Monika Wohlfeld, Die OSZE und ihre Kooperationspartner im Mittelmeerraum: Bilanz der Bemühungen 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.

8 Vgl. Oleksandr Pavlyuk, Die Macht und Herausforderung der Zusammenarbeit, in: OSCE Magazine 2/2010, S. 7-11 (deutsche Ausgabe).

voll und ganz zufrieden zu sein. Die Partner haben häufig ihre Enttäuschung darüber zum Ausdruck gebracht, dass die Mittelmeerpartnerschaft nicht konkret genug ist, um auf ihre Bedürfnisse und Interessen einzugehen, und dass ihr ein ergebnisorientierter Ansatz und eine Umsetzungsstrategie fehlen. Die Diskussionen im Rahmen der Kontaktgruppe und der Mittelmeerkonferenz werden von den Partnern als reiner Selbstzweck angesehen, solange konkrete und praktische Ergebnisse ausbleiben und kein verbindlicher Entscheidungsmechanismus existiert, der die Implementierung von Empfehlungen durchsetzen könnte.[9] Angesichts der distanzierten Haltung einiger Partnerstaaten und in der Erkenntnis der offensichtlichen Grenzen der Partnerschaft haben die Teilnehmerstaaten ihrerseits nach und nach das Interesse verloren. Letzteres spiegelte sich formell in der dürftigen Beteiligung an den Treffen und an der Arbeit der Kontaktgruppe wider.

Diese Situation und der daraus resultierende Mangel an Dynamik der Mittelmeerpartnerschaft in den vergangenen Jahren lassen sich durch eine Reihe von Faktoren erklären. Zum einen ist die Mittelmeerpartnerschaft der OSZE auch mehr als 35 Jahre nach ihrer Gründung noch immer ein vor allem von Wien geprägtes Unterfangen vorwiegend politisch-diplomatischer Natur, das von den Ständigen Vertretern der OSZE-Teilnehmerstaaten und den Botschaftern der sechs Partnerstaaten am Leben erhalten wird. Die Beteiligung von NGOs, der Zivilgesellschaft im Allgemeinen und selbst von Vertretern anderer staatlicher Institutionen als den Außenministerien ist begrenzt und unregelmäßig. Trotz der Veranstaltung von Mittelmeerkonferenzen in Partnerländern ist die Sichtbarkeit der Partnerschaft in allen sechs Staaten gering: Die Aufmerksamkeit auf hoher politischer Ebene ist unzureichend und sporadisch und die Öffentlichkeit weiß nur sehr wenig über die OSZE, ihre Ziele und ihre Fähigkeiten.

Darüber hinaus ist die Gruppe seit dem Beitritt Jordaniens als sechster Mittelmeerpartner im Jahr 1998 unverändert geblieben und hat kaum Ausstrahlungskraft in der Region. Einige Teilnehmerstaaten sind von jeher zurückhaltend, wenn es um Aktivitäten geht, die über das eigentliche OSZE-Gebiet hinausreichen. Andere sahen sich außer Stande einen Konsens mitzutragen, als Palästina zweimal formell den OSZE-Partnerschaftsstatus beantragte. Abgesehen von Palästina wurde ansonsten weder von irgendjemandem aus dem Nahen Osten im weiteren Sinne und der Region des südlichen Mittelmeers Interesse daran bekundet, OSZE-Kooperationspartner zu werden, noch hat die OSZE besondere Anstrengungen unternommen, um für sich selbst und ihre Ziele und Werte oder ihre Philosophie Werbung zu machen. Diese mangelnde Dynamik, die typisch für die Gruppe der Mittelmeerpartner ist, unter-

9 Siehe z.B., 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, PC.DEL/379/05, 13. Mai 2005, oder Statement by the Mediterranean Partners for Co-operation – Strengthening the Mediterranean Dimension of the OSCE, PC.DEL/873/05, 14. September 2005. Weitere Papiere zu diesen Fragen haben Ägypten und Marokko bei verschiedenen Gelegenheiten in Umlauf gebracht.

scheidet sich deutlich von der Partnerschaft der OSZE mit den Kooperationspartnern in Asien, deren Zahl zwischen 2003 und 2010 von drei auf sechs angewachsen ist, die frische Perspektiven und neue Themen aufgebracht haben.
Hinzu kommen die anhaltenden Probleme in den Beziehungen der Mittelmeerpartner untereinander, die durch die ungelösten Konflikte und andauernden Spannungen in der Region perpetuiert werden. Diese Probleme haben die Gelegenheiten für einen konstruktiven und substanziellen Dialog in Wien häufig ebenso behindert wie die Möglichkeiten zur Kooperation. Zu einer Einigung darüber zu gelangen, welches Land Gastgeber der nächsten Mittelmeerkonferenz sein wird, ist bedauerlicherweise – aber keineswegs überraschend – inzwischen für die Mittelmeerpartnerschaft zum wichtigsten Thema eines jeden Jahres geworden, wobei es manchmal Monate dauert und erhebliche politische Bemühungen erfordert, bis der notwendige Konsens gesichert ist. Während Ägypten schon fünfmal Gastgeber der Konferenz war, haben einige andere Partnerstaaten noch keine einzige organisiert.
Und schließlich spiegelt sich die Natur der politischen Regime in einigen der Mittelmeerpartnerländer in deren selektivem Interesse an den Normen, Prinzipien und Verpflichtungen der OSZE wider, insbesondere in der menschlichen Dimension. Dadurch kam es mit den Mittelmeerländern zu einer Art Dialog und Zusammenarbeit *„à la carte“*: In den letzten Jahren konzentrierte sich die Partnerschaft auf einen zwar wichtigen, aber engen Katalog von Themen, wie z.B. Toleranz und Nichtdiskriminierung, Migrations- und Wassermanagement oder Terrorismusbekämpfung, anstatt sich des gesamten Spektrums des OSZE-*Acquis* offen und interaktiv anzunehmen. Der Mittelmeerdialog der OSZE hat Bereiche wie Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit kaum gestreift. Vor diesem Hintergrund sind geringe Erwartungen und abnehmendes Engagement unter den Teilnehmerstaaten inzwischen weit verbreitet.
Unter den vorherrschenden politischen Umständen hat die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft in gewisser Hinsicht eine Art künstlicher Grenze erreicht, und gelegentliche Versuche ihr neues Leben einzuhauchen, z.B. durch die Ernennung eines Sonderbeauftragten des Amtierenden Vorsitzenden für die Kooperationspartner im Mittelmeerraum unter dem Vorsitz Griechenlands im Jahr 2009, haben die Gesamtsituation und die eingefahrene Atmosphäre nicht wesentlich verändert.
In diesem Zusammenhang haben die einsetzende demokratische Transformation in Ägypten und Tunesien und der gegenwärtige Wandel in anderen Ländern der Region den historischen Moment im südlichen Mittelmeerraum geschaffen, der nicht nur konkreter und praktischer OSZE-Unterstützung für interessierte Partner die Tür öffnen, sondern der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft insgesamt den seit Langem überfälligen Impuls und die nötige Dynamik verleihen könnte. Die Partner werden durch das Aufkommen von Demokratie in der Region hoffentlich allgemein offener für den OSZE-*Acquis*. Schließlich sind die Werte, für die Millionen Menschen in der Region in den letzten Mo-

naten so begeistert und mutig eingetreten sind, auch zentrale Werte der OSZE.

Es ist daher eine einmalige und zeitlich günstige Gelegenheit, näher zu bestimmen, wo die Mittelmeerpartnerschaft vertieft werden sollte, und über weitere Schritte und Anpassungen nachzudenken.

Sollte sich die Partnerschaft künftig mehr an den konkreten Bedürfnissen der Partner orientieren? Kann die OSZE aktiver werden, um ein breiteres Publikum zu erreichen und ihre Erfahrungen und ihren *Acquis* Partnerstaaten, Nachbarregionen und weiteren interessierten Ländern näher zu bringen? Sollten die Teilnehmerstaaten Flexibilität zeigen und den Durchführungsorganen mehr Kompetenzen einräumen, damit sie bestimmte Maßnahmen in den Partnerstaaten, wie z.B. Seminare und Workshops, verwirklichen können, wenn dies gewünscht wird? Soll die OSZE ihre Beziehungen zu Regionalorganisationen in Nordafrika und im Nahen Osten, insbesondere zur Arabischen Liga, weiter vertiefen, u.a. auch in Form gemeinsamer Projekte und Aktivitäten? Werden die Partner bereit sein, die freiwillige Umsetzung der OSZE-Normen, -Prinzipien und -Verpflichtungen aktiver und praktischer anzugehen? Wie lässt sich die OSZE-Mittelmeerpartnerschaft über die Außenministerien und Regierungen hinaus erweitern?

Die neue Lage verlangt ein neues Denken und kreative Ansätze. Innerhalb der OSZE ist das Interesse an der Mittelmeerpartnerschaft wieder geweckt und ausgesprochen groß. Die Teilnahme an den Treffen der Kontaktgruppe im Jahr 2011 – die zahlenmäßig höchste seit Jahren – ist ein starkes Indiz für dieses Interesse und die wiedererweckten Erwartungen auf beiden Seiten. Der litauische Vorsitz organisierte im Rahmen der Jährlichen Sicherheitsüberprüfungskonferenz 2011 eine Sondersitzung, um über eine Verstärkung der Interaktion der OSZE mit Kooperationspartnern zu diskutieren, wobei die Mittelmeerpartner und Afghanistan im Mittelpunkt standen. Einige Teilnehmerstaaten gingen sogar so weit vorzuschlagen, dass das Know-how der OSZE auch für Libyen von Interesse sein könnte, falls das Land der OSZE-Mittelmeerpartnerschaft beitreten sollte.

Die diesjährige Mittelmeerkonferenz, die im Oktober stattfand, war den Herausforderungen und Möglichkeiten im Mittelmeerraum gewidmet, die durch die aktuellen Veränderungen entstanden sind. Gastgeber war Montenegro – derjenige OSZE-Teilnehmerstaat mit den jüngsten Erfahrungen beim Übergang zur Demokratie. Das war von besonderer Bedeutung, da es die Möglichkeit bot, Erfahrungen aus erster Hand weiterzugeben, wie die OSZE die demokratische Transformation dadurch unterstützen kann, dass sie Menschenrechte, Demokratie, verantwortungsbewusste Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit fördert, die Medienfreiheit stärkt und auf Themen wie die Rolle der Polizei und der Streitkräfte in demokratischen Gesellschaften eingeht. Die Veranstaltung war auch eine Gelegenheit, den südlichen Mittelmeeranrainern die Vorzüge des umfassenden und kooperativen Sicherheitsansatzes der OSZE nahe zu bringen und das Bewusstsein für die Erfahrungen und Fä-

higkeiten der OSZE zu erhöhen, und sie war geradezu ideal dazu geeignet, konkrete Formen der Zusammenarbeit zu ermitteln.

Die Konferenz ebnete den Weg dafür, dass die Mittelmeerpartnerschaft beim OSZE-Ministerratstreffen in Vilnius eine herausragende Stellung einnahm. Vier Jahre nach der Verabschiedung der Madrider Ministererklärung zu den Kooperationspartnern der OSZE einigten sich die 56 Teilnehmerstaaten auf einen Beschluss über die Kooperationspartner,[10] der erneut die Bereitschaft der OSZE, Unterstützung anzubieten und den Dialog und die praktische Zusammenarbeit mit ihren Partnern weiterzuentwickeln, betont. Ob und wie dieser entscheidende Impuls genutzt und aufrechterhalten wird, liegt in den Händen beider Seiten.

Dem Ministerratstreffen von Vilnius ging eine Konferenz für die Zivilgesellschaft der Mittelmeerpartner voraus, die Vertreter von NGOs und der Zivilgesellschaft aus der Mittelmeerregion – sowohl aus den Partnerländern als auch aus Teilnehmerstaaten – zusammenbrachte. Das ist eine neue und innovative Entwicklung, die die herausragende Bedeutung der Zivilgesellschaft ebenso unterstreicht wie das daraus folgende hohe Maß an Aufmerksamkeit, das einem größeren Engagement für junge Aktivisten und NGOs zuteilwird. In der Vergangenheit hatte die OSZE einige Versuche unternommen, die Zivilgesellschaft im südlichen Mittelmeerraum zu erreichen, indem sie am Rande der Mittelmeerkonferenzen in Tel Aviv 2007 und Amman 2008 Veranstaltungen für NGOs organisierte. Diese Initiativen wurden begrüßt und waren beim Aufbau von Netzwerken hilfreich, auch wenn diese nur von begrenztem Umfang waren, eine geringe Teilnehmerzahl hatten und in den folgenden Jahre keine Fortsetzung fanden. An der Konferenz für die Zivilgesellschaft in Vilnius nahmen mehrere Dutzend führende Vertreter der Zivilgesellschaft sowohl aus der OSZE-Region als auch aus dem südlichen Mittelmeerraum teil. Aus ihr ging eine Reihe von Empfehlungen hervor, die dem Amtierenden Vorsitzenden vorgestellt wurden und öffentlich für eine stärkere Bindung zwischen der OSZE und den Mittelmeerpartnern sowie für gemeinsame Anstrengungen zur Konsolidierung der Demokratie, u.a. durch eine stärkere Beteiligung der Zivilgesellschaft, plädierten. Dadurch könnte ein neues Kapitel des aktiven Engagements für NGOs im Mittelmeerraum aufgeschlagen werden, das sich hoffentlich zu einer dauerhaften Partnerschaft und systematischen Zusammenarbeit entwickelt, zur Stärkung der Zivilgesellschaft im südlichen Mittelmeerraum beiträgt, aber auch die Kenntnisse über die OSZE und ihr Sicherheitskonzept erhöht.

10 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, unter: http://www.osce.org/de/mc/88841?download=true.

*Schlussfolgerung*

Der südliche Mittelmeerraum befindet sich mitten in einem beispiellosen Wandel; hier wird Geschichte geschrieben. In diesem Stadium lässt sich nicht vorhersehen, wie sich die Lage entwickeln und welchen Weg die Transformation nehmen wird. Klar ist allerdings, dass der gegenwärtige Wandel eine historische Chance für die Region selbst und für ihre Nachbarn eröffnet hat. Ebenso klar ist, dass der Weg zur Demokratie ein langer sein wird. Gefragt sind Beharrlichkeit, Visionen und Engagement – der beteiligten Länder, aber auch derjenigen, die bereit sind, sie zu unterstützen.

Die OSZE und ihre Teilnehmerstaaten haben großes Interesse am Erfolg des Übergangs zur Demokratie in den Mittelmeerpartnerländern.

Die Vision einer freien, demokratischen, gemeinsamen und unteilbaren euro-atlantischen und eurasischen Sicherheitsgemeinschaft von Vancouver bis Wladiwostok, wie sie auf dem Gipfeltreffen von Astana umrissen wurde, die in vereinbarten Prinzipien, gemeinsamen Verpflichtungen und gemeinsamen Zielen verwurzelt ist, wird sich sehr viel schwieriger verwirklichen lassen, wenn die südliche Mittelmeerregion unsicher und instabil bleibt oder zu Autoritarismus und Radikalismus zurückkehrt.

Auch die OSZE hat eine Rolle zu spielen. Dies ist wahrscheinlich der Moment, für den die Mittelmeerpartnerschaft der OSZE vor über 35 Jahren ins Leben gerufen wurde. Die aktuelle Herausforderung – sowohl für die OSZE als auch für ihre Mittelmeerpartner – besteht darin, diese Gelegenheit beim Schopf zu packen und dem Geist der Mittelmeerpartnerschaft neues Leben einzuhauchen und ihn in praktisches und konkretes Handeln zu überführen. Dazu müssen der Übergang zur Demokratie in der Region spürbar unterstützt und die Mission der Kooperationspartnerschaft der OSZE erfüllt werden, um das Gebiet der Sicherheit und Zusammenarbeit durch die Weitergabe der OSZE-Werte, -Prinzipien und -Verpflichtungen zu erweitern.