

Mario Sica¹

Die neue Mittelmeer-Dimension der OSZE

Von Helsinki 1975 nach Budapest 1994

Das Interesse der OSZE am Mittelmeerraum kann zurückverfolgt werden bis zur Schlußakte von Helsinki 1975. Die Akte enthielt auch eine Erklärung zum Mittelmeerraum und etablierte eine spezifische mediterrane Dimension. Die Erklärung verkündete das Prinzip der Unteilbarkeit der Sicherheit in Europa und im Mittelmeerraum und das Ziel einer ausgewogenen Entwicklung der Zusammenarbeit in beiden Regionen. Zu diesem Zweck wurde ein Beitrag der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zu spezifischen KSZE-Aktivitäten im beiderseitigen Interesse anvisiert.

Von diesem Zeitpunkt an bis hin zum Pariser Gipfel 1990 wurde das euro-mediterrane Verhältnis bei vielen Gelegenheiten innerhalb des KSZE-Prozesses ebenso gefestigt wie die Notwendigkeit betont, die Kontakte sowie die Zusammenarbeit zwischen den beiden Regionen zu intensivieren.

Doch die tiefgreifenden Veränderungen von 1989 und 1990 machten sich auch im euro-mediterranen Verhältnis deutlich bemerkbar. Die drängenden Probleme des Überganges führten dazu, daß sich die KSZE auf Krisen auf dem europäischen Kontinent konzentrieren mußte. Die meisten dieser Krisen betrafen Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion. Daher verlagerte sich die Aufmerksamkeit der KSZE auf die östlichsten Teile Europas und sogar auf die asiatischen Regionen. Die zunehmende Institutionalisierung der KSZE hatte auch den Zweck, auf diese Krisen reagieren zu können. All diese Entwicklungen intensivierten die mittel- und osteuropäische Dimension der KSZE, während die mediterrane peripher blieb.

Das Dokument von Helsinki 1992² legte den Grundstein für einen erweiterten Dialog mit den Mittelmeeranrainern: Sie wurden zu den KSZE-Überprüfungskonferenzen eingeladen, Kontakte und Informationsaustausch wurden verstärkt. Einige der nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten zeigten konkretes Interesse an einer engeren Anbindung an die Arbeit der KSZE und die Absicht, zumindest in gewissem Ausmaße an ihren Prinzipien und Werten teilzuhaben.

¹ Botschafter, Leiter der italienischen Delegation bei der OSZE. Dieser Aufsatz spiegelt die persönlichen Ansichten des Autors wider.

² Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, Helsinki-Dokument 1992, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 82/1992, Kapitel IV, Absatz 7 und 8, und Kapitel X.

Aufbauend auf diesen Entwicklungen, stellte das Ministerratstreffen in Rom im Dezember 1993 mit den Erklärungen der Außenminister von fünf dieser Länder (Algerien, Ägypten, Israel, Marokko und Tunesien) einen Wendepunkt, hin zu einem qualitativ veränderten Dialog zwischen der KSZE und den "nichtteilnehmenden Mittelmeerstaaten" dar.

Im Laufe des Jahres 1994 baute der italienische Amtierende Vorsitzende der KSZE die Ministerratsbeschlüsse von Rom weiter aus: Er trieb einen Beschluß voran, der vom Ausschuß Hoher Beamter (heute: Hoher Rat) am 3. März 1994³ formal angenommen wurde. In diesem Beschluß wurden die spezifischen Formen und Modalitäten eines möglichen Beitrages dieser fünf Mittelmeerstaaten zu den Aktivitäten der KSZE dargelegt.

Der italienische Vorsitz berief außerdem in Wien ein Treffen mit der KSZE-Troika und Vertretern der fünf Länder auf der Ebene Hoher Beamter ein. Als Folge dieses Treffens wurden die fünf Länder von der KSZE zur Teilnahme an der Budapester Überprüfungskonferenz eingeladen. Diese Teilnahme wiederum gab den betreffenden Ländern Gelegenheit, ihre Erwartungen hinsichtlich der weiteren Entwicklung der KSZE und ihres eigenen Verhältnisses zu ihr zu formulieren.

Der italienische Außenminister Antonio Martino führte darüber hinaus am Rande des Budapester Gipfels den Vorsitz bei einem beispiellosen Treffen der Außenminister der fünf Mittelmeerstaaten und der KSZE-Troika-Staaten. Dort wurden weitere Entwicklungen der mediterranen Dimension der KSZE diskutiert, die die Troika dann zur Aufnahme in die Beschlüsse des Budapester Gipfels vorschlagen konnte. Die Minister waren sich darüber einig, daß unter den Themenkomplexen, die im Dialog KSZE / Mittelmeerraum zu diskutieren waren, den Sicherheitsfragen Priorität eingeräumt werden sollte. In Anlehnung an einen Verweis auf die KSZE in der kurz zuvor getroffenen Vereinbarung zwischen Israel und Jordanien wurde die Aufmerksamkeit auf die Möglichkeit gelenkt, einige Elemente der Erfahrung der KSZE (beispielsweise die Vertrauensbildenden Maßnahmen) auch für Streitigkeiten oder Konfliktsituationen im Mittelmeerraum zu nutzen. Der israelische Außenminister Shimon Peres schlug vor, den Dialog auf Jordanien und sogar auf die Palästinenser auszuweiten; zu letzterem müßte man sich zuvor über die Vorgehensweisen einigen.

Der Budapester Gipfel von 1994 und seine Auswirkungen

Nach umfangreichen Diskussionen und Verhandlungen auf der Überprüfungskonferenz faßte der Budapester Gipfel (5.-6. Dezember 1994) einen Beschluß

³ Vgl. 25° CSO, Journal no. 2, Decision 5 c, S. 3-4.

speziell zur Stärkung der Sicherheit und Zusammenarbeit im Mittelmeerraum.

Dieser Beschluß im Budapester Dokument von 1994⁴ enthielt auch eine Serie konkreter Maßnahmen. In Wien wurde im Rahmen des Ständigen Rates eine informelle Kontaktgruppe eingerichtet. Die Gruppe sollte sich regelmäßig treffen, um den Dialog mit den fünf Mittelmeerstaaten zu pflegen mit dem Ziel, den Austausch von Informationen von beiderseitigem Interesse und die Ausarbeitung neuer Konzepte zu erleichtern. Darüber hinaus wurde in Budapest beschlossen, 1995 in Ägypten ein Seminar über die Erfahrungen der KSZE im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen zu veranstalten und in der Zukunft weitere Seminare zu Themen von beiderseitigem Interesse abzuhalten. Die Praxis der Beratungsgespräche auf hoher (Minister-)Ebene zwischen der KSZE-Troika und dem Generalsekretär einerseits und den Mittelmeerstaaten andererseits wurde offiziell eingeführt. Und schließlich können Vertreter der fünf Staaten zu solchen Treffen des Ständigen Rates eingeladen werden, die ausschließlich Fragen des Mittelmeerraumes gewidmet sind, oder zu Treffen des Hohen Rates, die sich ebenfalls mit diesen Fragen befassen. Dasselbe sollte für Treffen des Forums für Sicherheitskooperation möglich sein.

Die verschiedenen Punkte des Budapester Beschlusses wurden ausnahmslos implementiert. Die *Kontaktgruppe* hat sich im Jahre 1995 annähernd alle zwei Monate unter dem Vorsitz Italiens getroffen, das als Mitglied der OSZE-Troika den Amtierenden Vorsitzenden vertrat.

Die ersten Gespräche waren im wesentlichen mit organisatorischen Fragen befaßt. Es ging insbesondere um die Vor- und Nachbereitung des Treffens der Außenminister der OSZE-Troika und der fünf Staaten sowie um die Tagesordnung und die Vorbereitung des Kairoer Seminars über "Erfahrungen der KSZE im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen" (26.-28. September 1995). Bald jedoch wurde die Agenda der Kontaktgruppe strukturierter. Erster regelmäßiger Tagesordnungspunkt wurde die Information über Aspekte der Tätigkeit der OSZE, die vom Generalsekretär oder einem anderen OSZE-Amtsträger in Form eines Briefings übermittelt wurde. Darüber hinaus diskutierte man wesentliche Punkte wie "Sicherheitsrisiken im Mittelmeerraum" und "Das entstehende Sicherheitsmodell und der Mittelmeerraum". Standpunkte wurden ausgetauscht und wertvolle Vorschläge und Empfehlungen vorgelegt, so daß die Kontaktgruppe immer mehr zum aktiven Instrument des politischen Dialogs mit den Mittelmeerstaaten wurde.

⁴ Budapester Dokument 1994/Gipfelerklärung von Budapest. Der Weg zu echter Partnerschaft in einem neuen Zeitalter, in: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg/IFSH (Hrsg.), OSZE-Jahrbuch 1995, Baden-Baden 1995, S. 438-485, hier: Kapitel X, S. 484-485.

Unter den Vorschlägen, die der Kontaktgruppe vorgelegt wurden, sticht der ägyptische, "Vorläufige Überlegungen zur künftigen Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den Partnern im Mittelmeerraum", wegen seiner umfassenden und weitreichenden Natur hervor. Die ägyptischen Anregungen betreffen Bereiche wie politische Zusammenarbeit, verbesserte Kenntnis über die OSZE, Beiträge zur laufenden Arbeit der OSZE am Sicherheitsmodell für Europa im 21. Jahrhundert, wirtschaftliche Zusammenarbeit, Migration, Abrüstung und Rüstungskontrolle, Terrorismus und organisiertes Verbrechen, Umweltschutz, Wissenschaft und Technologie.

Am Rande der Arbeit der Kontaktgruppe und dieses erweiterten politischen Dialogs wurde die Frage einer positiveren und präziseren *Nomenklatur* (als Ersatz für den Begriff "nichtteilnehmende Mittelmeerstaaten") aufgeworfen. Dies führte zu einem kürzlich gefaßten Beschluß des Ständigen Rates, die fünf Staaten als "Kooperationspartner im Mittelmeerraum" (Mediterranean Partners for Co-operation/MPC) zu bezeichnen, ohne ihren Status innerhalb der OSZE zu ändern.

Ein *Treffen auf Ministerebene* zwischen der OSZE-Troika und den fünf MPC-Staaten fand am 13. Juli 1995 statt. Vorausgegangen war die Vorbereitung einer "intelligenten Agenda" auf Expertenebene in Wien. Ihre Grundlage waren die Diskussion der politischen Situation und der Sicherheitslage im Mittelmeerraum und dem Gebiet der OSZE, die Initiativen der OSZE und der Mittelmeerstaaten in einigen Schlüsselbereichen sowie ein Kooperationsprogramm zwischen der OSZE und diesen Staaten. Letzteres umfaßte auch die Ausarbeitung von Prinzipien, Regeln und Mechanismen, die auf diese Staaten anwendbar sind. Die Teilnahme an diesem Ministertreffen war gut, und der Meinungsaustausch, der ihm entsprang, erweiterte und verbesserte den Dialog.

Neben anderen Sachfragen überprüften die Minister Vorbereitungen für das *Seminar*, das vom 26. bis 28. September 1995 in *Kairo* zu "Erfahrungen der KSZE im Bereich vertrauensbildender Maßnahmen" stattfinden sollte (gemäß dem Budapester Beschluß). Das Seminar demonstrierte die Nützlichkeit des "OSZE-Modells" im Bereich der Sicherheit und zugleich die Notwendigkeit, die Eigenheiten der Region zu berücksichtigen. Wie die Mittelmeerstaaten deutlich machten, gibt es einen gravierenden Unterschied zwischen dem Ost-West-Verhältnis in den Jahren des Kalten Krieges und der Situation am Südrand des Mittelmeeres, die charakterisiert ist durch akute militärische Ungleichgewichte, geopolitische Zersplitterung und anhaltende bilaterale Spannungen sowie das Fehlen eines Dialogs; hinzu kommt die kulturelle und religiöse Heterogenität. Daher sollten, anstatt des Versuches, die OSZE-Erfahrungen und -Methoden direkt zu

übertragen, neue Lösungen ausgearbeitet werden, die spezifisch an den mediterranen Zusammenhang angepaßt sind.

Zu diesem Zweck machte Israel den Vorschlag, ein "Joint Center of Mediterranean Defence Studies" einzurichten, ebenso wie eine Wirtschafts- und Technologiegemeinschaft im Mittelmeerraum.

Eine weitere Initiative, die aus dem Ministertreffen hervorging, war der *Informationsbesuch Hoher Beamter der fünf Staaten in Wien*, der vom 8. bis 10. November 1995 stattfand. Die Hohen Beamten wurden vom OSZE-Sekretariat über verschiedene Aspekte des Alltags und der Tätigkeit der Organisation informiert. Bei dieser Gelegenheit fand am 8. November ein *Außerordentliches Treffen des Ständigen Rates* zu Fragen des Mittelmeerraumes statt (wiederum in Übereinstimmung mit einem Punkt des Budapester Dokuments). Das Treffen befaßte sich mit Vorschlägen für die künftige Zusammenarbeit zwischen der OSZE und den fünf Staaten. Bei dem Treffen legten Algerien, Ägypten und Tunesien ein "Non paper" vor, das eine Studie über Terrorismus und sogar eine Erklärung zum Terrorismus anregte, die beim kommenden Ministerratstreffen in Budapest angenommen werden sollte. Diese Vorschläge werden derzeit in der Kontaktgruppe mit Blick auf den Gipfel von Lissabon geprüft.

Ausblick

In den vergangenen zwei Jahren haben sich der Dialog und die Zusammenarbeit zwischen der OSZE als Ganzer und den Mittelmeerländern intensiviert. Weitere Verbesserungen können durch eine engere Anbindung der Kontaktgruppe an allgemeine OSZE-Tätigkeiten erreicht werden, ebenso durch regelmäßige Berichterstattung des Vorsitzenden der Gruppe an den Ständigen Rat. Viel hängt davon ab, ob es der Kontaktgruppe gelingen wird, einen bedeutenden Beitrag zur laufenden Arbeit der OSZE am Sicherheitsmodell mit der Perspektive des Lissabonner Gipfels 1996 zu leisten.

Des weiteren ist vorstellbar, daß der Dialog sich in der Zukunft auf Jordanien und die Palästinenser ausweiten könnte, wie es von Israel vorgeschlagen wurde (Jordanien hat bereits sein Interesse an einer Teilnahme angedeutet), und, abhängig von den Entwicklungen im Mittleren Osten, auch auf weitere Staaten. Dies könnte in gewissem Maße das Zentrum des Interesses von Nordafrika auf den Mittleren Osten verlagern.

Ein weiterer Ausbau der mediterranen Dimension der OSZE wird allerdings von denjenigen Staaten nicht unterstützt werden, die die OSZE noch immer als eine überwiegend Ost-West-orientierte Angelegenheit betrachten und die die Sicherheit im Gebiet der OSZE in erster Linie durch Ost-West-Risiken

und -Herausforderungen bedroht sehen (dies sind insbesondere die USA, doch auch einige nordeuropäische Staaten). Die OSZE muß außerdem hinsichtlich der mediterranen Dimension Handlungsmöglichkeiten entwickeln. Der Dialog kann sich eindeutig nicht in der "pädagogischen Rolle" der OSZE gegenüber den MPCs erschöpfen - das heißt, in der Darlegung von Erfahrungen der OSZE, damit die MPCs ähnliche Prinzipien, Regeln, Mechanismen und Maßnahmen in ihrer eigenen Region entwickeln können. Zusätzlich muß die OSZE auch den Bedarf an einer engen Koordinierung ihrer eigenen mediterranen Dimension mit solchen Maßnahmen bedenken, die in anderen, mehr operativen Foren durchgeführt werden, wie etwa dem Forum der Europäischen Union für den Mittelmeerraum (der "Barcelona-Prozeß").

Meiner Ansicht nach gibt es neben der "pädagogischen Rolle" der OSZE zwei Pfade, die im Rahmen der OSZE nutzbringend beschrritten werden können. Das ist zum einen die *Definition gemeinsamer Prinzipien*, die das Vorankommen der MPCs hin zu OSZE-Werten und -Standards vorantreiben könnte; und zum zweiten konzeptionelle Arbeit, die zu einem *größeren politischen Bewußtsein* für die Bedeutung und Ursachen von Problemen führen könnte - wie etwa organisiertes Verbrechen, Terrorismus und illegale Migration -, die die Stabilität und Sicherheit sowohl der MPCs als auch der OSZE-Region beeinträchtigen.